

Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz

Ehrentraut, Oliver; Weinelt, Heidrun; Krämer, Lisa; Ambros, Jakob; Sulzer, Laura

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ehrentraut, O., Weinelt, H., Krämer, L., Ambros, J., & Sulzer, L. (2020). *Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB558). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Prognos AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71241-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

558

Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach § 23 Mindestlohngesetz

Gesamtbericht zur Evaluation des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns nach §23 Mindestlohngesetz

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin



Autorinnen und Autoren:
Dr. Oliver Ehrentraut
Heidrun Weinelt
Lisa Krämer
Jakob Ambros
Laura Sulzer

Dezember 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) ist zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten und hat für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland eine bindende Lohnuntergrenze eingeführt. Mittlerweile liegen zahlreiche Studien zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vor, die für die vorliegende Gesamtevaluation nach §23 MiLoG systematisch ausgewertet wurden. Die Mindestlohnforschung umfasst neben quantitativen Kausalanalysen auch deskriptive und qualitative Untersuchungen und nutzt dabei verschiedene Datengrundlagen. Nach derzeitigem Forschungsstand hat der Mindestlohn seit seiner Einführung zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Niedrigstlöhnen beigetragen, war dabei weitgehend beschäftigungsneutral und hatte kaum Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen. Reduzierte Arbeitszeiten deuten allerdings darauf hin, dass Betriebe bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer infolge der Mindestlohneinführung einen alternativen Anpassungskanal zur Steuerung ihres Arbeitsvolumens genutzt haben. Die identifizierten Effekte resultieren im Wesentlichen aus der Einführung, nicht aus der Erhöhung des Mindestlohns. Kaum messbar ist bislang das Ausmaß der Nichteinhaltung: Der gesetzliche Mindestlohn wird in einer unbekannten Zahl an Betrieben mit teilweise rechtswidrigen Praktiken umgangen. Hier, ebenso wie mit Blick auf die mittel- und langfristigen Auswirkungen des Mindestlohns, besteht weiterer Forschungsbedarf.

Abstract

On January 1, 2015, a law governing a general minimum wage (MiLoG) introduced a mandatory lower wage limit for employees in Germany. In the meantime, there have been numerous studies on the effects of the statutory minimum wage that were systematically evaluated for the current full-scale evaluation according to Section 23 of the MiLoG. In addition to quantitative causal analysis research on the minimum wage covers descriptive as well as qualitative studies and uses different data sets. According to current state of research, the minimum wage has contributed to protecting workers from the lowest wages, has been largely employment-neutral, and has had little impact on competition between companies. However, reduced working hours indicate that, as a result of the introduction of the minimum wage, employers or employees have been rerouting, using an alternative channel to control the volume of work. The effects identified mainly result from the introduction of the minimum wage and not from its increase. The extent of non-compliance can hardly be quantified: The statutory minimum wage is being circumvented by an unknown number of companies using partially illegal practices. In this respect further research is needed as well as with regard to the medium and long-term effects of the minimum wage.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Zusammenfassung	14
1. Vorhaben und Zielsetzung	16
1.1 Untersuchungsgegenstand	16
1.2 Ausgangssituation vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns	18
1.3 Wirkungskanäle des Mindestlohns	19
1.4 Forschungsauftrag zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns	21
2. Methodische Aspekte der Mindestlohnforschung	24
2.1 Zentrale Datenquellen	24
2.2 Berechnung von Stundenlöhnen	28
2.3 Vom Mindestlohn hoch betroffene Branchen	31
2.4 Kausal-analytische Methoden	32
3. Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns	38
3.1 Gesetzliche Vorgaben	38
3.1.1 Haftung des Auftraggebers nach § 13 MiLoG	38
3.1.2 Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG	39
3.2 Mindestlohnkontrolle	42
3.3 Mindestlohnverstöße und Schwarzarbeit	46
3.3.1 Umgehungspraktiken	46
3.3.2 Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung	48
3.3.3 Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns	49
4. Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	52
4.1 Diskussion der Höhe von Mindestlöhnen	52

4.2	Verdienste	55
4.2.1	Wirkungszusammenhänge	56
4.2.2	Evaluation	56
4.2.2.1	Entwicklung der Stundenlöhne und Verdienste	60
4.2.2.2	Entwicklung der Lohnverteilung	63
4.2.3	Zusammenfassung	67
4.3	Tarifgeschehen	67
4.3.1	Wirkungszusammenhänge	68
4.3.2	Evaluation	69
4.3.3	Zusammenfassung	72
4.4	Soziale Sicherung	73
4.4.1	Wirkungszusammenhänge	73
4.4.2	Evaluation	74
4.4.3	Zusammenfassung	78
4.5	Arbeitsplatzqualität	78
4.5.1	Wirkungszusammenhänge	78
4.5.2	Evaluation	79
4.5.3	Zusammenfassung	83
5.	Auswirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt	84
5.1	Beschäftigung	84
5.1.1	Wirkungszusammenhänge	84
5.1.2	Evaluation	86
5.1.3	Zusammenfassung	97
5.2	Arbeitszeit	98
5.2.1	Wirkungszusammenhänge	99
5.2.2	Evaluation	99
5.2.3	Zusammenfassung	103
5.3	Offene Stellen	103
5.3.1	Wirkungszusammenhänge	104
5.3.2	Evaluation	104
5.3.3	Zusammenfassung	105
5.4	Arbeitslosigkeit	105
5.4.1	Wirkungszusammenhänge	106
5.4.2	Evaluation	106
5.4.3	Zusammenfassung	110
5.5	Selbstständigkeit, freie Mitarbeit und Leiharbeit	111
5.5.1	Wirkungszusammenhänge	111
5.5.2	Evaluation	111
5.5.3	Zusammenfassung	114
5.6	Ausbildung und Praktika	114
5.6.1	Wirkungszusammenhänge	115

5.6.2	Evaluation	115
5.6.3	Zusammenfassung	118
6.	Auswirkungen des Mindestlohns auf den Wettbewerb	119
6.1	Arbeitskosten und Produktivität	119
6.1.1	Wirkungszusammenhänge	120
6.1.2	Evaluation	121
6.1.3	Zusammenfassung	123
6.2	Investitionen	124
6.2.1	Wirkungszusammenhänge	124
6.2.2	Evaluation	125
6.2.3	Zusammenfassung	126
6.3	Preise	126
6.3.1	Wirkungszusammenhänge	126
6.3.2	Evaluation	127
6.3.3	Zusammenfassung	128
6.4	Privater Konsum	129
6.4.1	Wirkungszusammenhänge	129
6.4.2	Evaluation	129
6.4.3	Zusammenfassung	130
6.5	Gewinne	130
6.5.1	Wirkungszusammenhänge	130
6.5.2	Evaluation	131
6.5.3	Zusammenfassung	132
6.6	Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität	132
6.6.1	Wirkungszusammenhänge	132
6.6.2	Evaluation	132
6.6.3	Zusammenfassung	135
7.	Synopse	136
7.1	Ergebnisse	136
7.2	Forschungsbedarfe und Ausblick	140
7.3	Fazit	141
	Literaturverzeichnis	142

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Übersicht über zentrale Datenquellen der Mindestlohnforschung	25
Tabelle 2.2	Erhebungskonzepte von VSE / VE und SOEP im Vergleich	27
Tabelle 2.3	Berechnung des Stundenlohns in VSE / VE und SOEP im Vergleich	29
Tabelle 3.1	Beobachtete Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns	47
Tabelle 3.2	Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2018	50
Tabelle 4.1	Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (aktuellste Werte)	53
Tabelle 4.2	Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern gemessen am Kaitz-Index (in % des Medians), 2018	54
Tabelle 4.3	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen auf Lohnentwicklung und Lohnverteilung	58
Tabelle 4.4	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zu Lohnentwicklung und Lohnverteilung	67
Tabelle 4.5	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnissen zu sozialer Sicherung	78
Tabelle 4.6	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitsplatzqualität	80
Tabelle 4.7	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitsplatzqualität	83
Tabelle 5.1	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Beschäftigung	87
Tabelle 5.2	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Beschäftigung	98
Tabelle 5.3	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitszeit	100
Tabelle 5.4	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitszeit	103
Tabelle 5.5	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Arbeitslosigkeit	107
Tabelle 5.6	Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen, Bestand und als Veränderung zum Vorjahresmonat in %, 2014 bis 2019	108
Tabelle 5.7	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitslosigkeit	111
Tabelle 5.8	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Selbstständigkeit	112

Tabelle 5.9	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Selbstständigkeit	114
Tabelle 6.1	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitsproduktivität	121
Tabelle 6.2	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zu Arbeitskosten und Produktivität	124
Tabelle 6.3	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Investitionen	125
Tabelle 6.4	Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnissen zu Investitionen	126
Tabelle 6.5	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Preisen	127
Tabelle 6.6	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Unternehmensgewinnen	131
Tabelle 6.7	Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Unternehmensdynamik und Wettbewerbssituation	133
Tabelle 7.1	Übersicht zu Zielgrößen und Evaluationsergebnissen	136

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1	Einführung und Veränderung des gesetzlichen Mindestlohns seit 2015	16
Abbildung 1.2	Kaitz-Index für Deutschland, nach Arbeitsmarktreionen, 2014	19
Abbildung 1.3	Wirkungsfelder und Wirkungskanäle des gesetzlichen Mindestlohns	20
Abbildung 2.1	Vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige nach ihren Anteilen betroffener Beschäftigungsverhältnisse in %, 2014	32
Abbildung 2.2	Methoden der Mindestlohnforschung	33
Abbildung 2.3	Schematische Darstellung des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes für die Zielgröße Beschäftigung	34
Abbildung 3.1	Betroffenheit der Betriebe durch die Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG	40
Abbildung 3.2	Informiertheit der Arbeitgeber über die Pflichten nach § 17 MiLoG und Einschätzung der Umsetzbarkeit	42
Abbildung 3.3	Prüfverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	43
Abbildung 3.4	Arbeitgeberprüfungen der FKS insgesamt, 2014 bis 2019	44
Abbildung 3.5	Ordnungswidrigkeitsverfahren nach MiLoG, 2015 bis 2019	45
Abbildung 4.1	Veränderung der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen, in %, 2014 bis 2018	60
Abbildung 4.2	Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich, in %, 2014 bis 2018	62
Abbildung 4.3	Verteilung von Beschäftigungsverhältnissen bzw. Beschäftigten im unteren Lohnbereich auf Basis von VSE / VE und SOEP, 2014, 2016 und 2018	64
Abbildung 4.4	Mindestlohnbetroffenheit deutscher Tarifverträge, in %, 2012 bis 2018	71
Abbildung 4.5	Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II, nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft, April 2019	75
Abbildung 5.1	Konzeptioneller Überblick über Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage	85
Abbildung 5.2	Gesamtbeschäftigung in Deutschland, absolut in Millionen (links) und als Änderungsrate in % (rechts), 2010 bis 2019	90
Abbildung 5.3	Veränderung der Beschäftigung nach Beschäftigungsform, in % zum Vorjahr, 2015 bis 2019	91
Abbildung 5.4	Veränderung der Beschäftigung nach Region, in %, 2011 bis 2019	95

Abbildung 5.5	Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich auf Basis des SOEP, in Stunden, 2014 bis 2018	101
Abbildung 5.6	Entwicklung des Bestands an gemeldeten offenen Stellen, April 2013 bis 2019	105
Abbildung 5.7	Anteil Solo-Selbstständiger an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, in %, 2014 bis 2016	113
Abbildung 5.8	Durchschnittliche Vergütung von Praktika der CLEVIS-Stichprobe in Euro, 2010 bis 2017	117
Abbildung 6.1	Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten in Deutschland, Index (100 = 1991), 1991 bis 2019	120
Abbildung 6.2	Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter in Deutschland, absolut in Mrd. Euro (links) und als Veränderung zum Vorjahr in % (rechts), 2005 bis 2018	122
Abbildung 6.3	Verbraucherpreisentwicklung, als Index (100 = 2015) und Veränderung zum Vorjahr in %, 1991 bis 2019	127
Abbildung 6.4	Preisbereinigte Konsumausgaben privater Haushalte in Deutschland, Veränderung zum Vorjahr in %, 1992 bis 2018	129
Abbildung 6.5	Entwicklung der Gewerbeanzeigen, 2013 bis 2019	134

Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmerentsendegesetz
ALG	Arbeitslosengeld
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DiD	Differenz-von-Differenzen
DiDiD	Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
ifo	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
LPP	Linked-Personnel-Panel
MiloDokV	Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung
MiLoG	Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns
MUP	Mannheimer Unternehmenspanel
PAAD	Projektspezifischer Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz
PASS	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
RD	Regressions-Diskontinuitätsanalyse
SchwarzArbG	Schwarzarbeitbekämpfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StGB	Strafgesetzbuch
VE	Verdiensterhebung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VSE	Verdienststrukturerhebung
VVE	Vierteljährliche Verdiensterhebung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Zusammenfassung

Das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) ist zum 1. Januar 2015 in Kraft getreten und hat für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland eine bindende Lohnuntergrenze eingeführt. Mittlerweile liegen zahlreiche wissenschaftliche Analysen zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vor, die für die vorliegende Gesamtevaluation ausgewertet wurden. Dabei wurden analog zu den zentralen Zielen der Mindestlohneinführung drei Wirkungsfelder unterschieden: (1) Arbeitnehmerschutz, (2) Arbeitsmarkt und (3) Wettbewerb.

(1) **Arbeitnehmerschutz:** Gemäß der verfügbaren Forschungsliteratur hat der Mindestlohn bisher erfolgreich dazu beigetragen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland vor Niedrigstlöhnen zu schützen. Der Mindestlohn hat nachweislich die Stundenlöhne im unteren Bereich der Lohnverteilung steigen lassen (zwischen 2014 und 2016 um rund 6,5 %), die Lohnungleichheit gesenkt und die Zufriedenheit der Beschäftigten erhöht. Allerdings weisen mehrere Untersuchungen auf eine Reduktion der vertraglichen Arbeitszeiten aufgrund der Mindestlohneinführung hin (je nach Abgrenzung zwischen -0,6 % und -5,1 % im Jahr 2015). Die Erhöhung der Stundenlöhne schlägt sich darum nicht in gleichem Maße in steigenden Monatslöhnen und Haushaltseinkommen nieder. Weil die Höhe des Haushaltseinkommens nicht allein vom Stundenlohn abhängt, hat der Mindestlohn das Armutsrisiko nicht nennenswert gesenkt bzw. senken können. Auch auf verschiedene Bereiche des Tarifgeschehens (Tarifbindung, Bereitschaft zu Tarifverhandlungen, weitere Tarifyinhalte) hat sich der gesetzliche Mindestlohn nach aktuellem Forschungsstand kaum ausgewirkt. Die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tariflöhnen variieren aber je nach Branche. Konzeptionelle Untersuchungen beschäftigen sich darüber hinaus mit verschiedenen absoluten oder relativen Maßen, die als Orientierungspunkt für die Festlegung der Höhe des Mindestlohns im Sinne einer materiellen oder soziokulturellen Existenzsicherung dienen könnten. Auf Basis dieser Analysen ergibt sich für das Jahr 2020 ein Korridor zwischen 9,78 Euro und 12,07 Euro, der als angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns angesehen wird.

(2) **Arbeitsmarkt:** Die von vielen Ökonominnen und Ökonomen im Vorfeld befürchteten negativen Beschäftigungseffekte infolge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns sind nicht eingetreten. Der Mindestlohn hat die Gesamtbeschäftigung und die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht bzw. nur in sehr geringem Maße beeinflusst. Zwar zeigen sich in der kurzen Frist spürbare Rückgänge bei der geringfügigen Beschäftigung um 70.000 bis 200.000 Beschäftigungsverhältnisse. Dieser Rückgang lässt sich jedoch in weiten Teilen durch eine vermehrte Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erklären. Ausweichreaktionen über Personengruppen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind - Auszubildende, bestimmte Praktikantinnen und Praktikanten, ehemals Langzeitarbeitslose sowie unter 18-Jährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung - können bisher ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Infolge der Mindestlohneinführung gesunken sind dagegen die durchschnittlichen vertraglichen Arbeitszeiten. In den Betrieben scheint statt einer Anpassung des Personalbestands also ein anderer Anpassungskanal genutzt worden zu sein, um das Arbeitsvolumen vor dem Hintergrund des gesetzlichen Mindestlohns zu steuern.

(3) **Wettbewerb:** Die im Vergleich zu Arbeitnehmerschutz und Arbeitsmarkt überschaubare Literatur im Bereich Wettbewerb zeigt, dass der Mindestlohn in diesem Wirkungsfeld kaum Veränderungen gebracht hat. Mindestlohninduzierte Effekte finden sich weder auf die Arbeitsproduktivität oder das Investitionsverhalten von Betrieben noch auf die Unternehmensdynamik oder den Wettbewerbsdruck. Auf betrieblicher Ebene zeigt sich allerdings, dass vom Mindestlohn betroffene Unternehmen zur Kompensation gestiegener Lohnkosten teilweise ihre Preise angehoben haben. Für

bestimmte Betriebe hat das MiLoG außerdem die Dokumentationspflichten erweitert und damit zu Mehraufwand geführt.

Mit entscheidend für die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne, Beschäftigung und Wettbewerb ist das Ausmaß seiner Umsetzung (**Compliance**). Die Literatur verweist auf verschiedene, teils illegale Praktiken zur Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns, von einer lückenhaften Arbeitszeiterfassung über die ungerechtfertigte Anrechnung von Sachbezügen oder anderen Leistungen bis hin zu einer – wenngleich wohl nur in wenigen Fällen – vereinbarten Entlohnung unter dem Mindestlohn. Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland von diesen Praktiken betroffen sind bzw. unter Mindestlohn vergütet werden, ist nicht bekannt. Schätzungen gehen von 483.000 bis 2,4 Millionen Beschäftigungsverhältnissen im Jahr 2018 aus, die mindestlohnberechtigt sind, aber einen Stundenlohn unterhalb des Mindestlohnniveaus erhalten. Diese Schätzungen basieren jedoch auf Datensätzen, die eine valide Messung von Stundenlöhnen nur sehr eingeschränkt erlauben. Administrative Daten liegen dazu nicht vor. Die Einhaltung des MiLoG wird im Rahmen aufwändiger Prüfverfahren von der Zollverwaltung kontrolliert. Mit gut 55.000 Arbeitgeberprüfungen im Jahr 2019 wird aber nur ein Bruchteil der Betriebe in Deutschland überprüft. Bei diesen Kontrollen wird neben der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns u. a. auch die Einhaltung der Dokumentationspflichten überprüft, die im Zuge des MiLoG für bestimmte Betriebe ausgeweitet wurden. Für Betriebe mit Beschäftigten, für die die Arbeitszeit nach § 17 MiLoG aufgezeichnet wurde, ergibt sich insgesamt ein zeitlicher bzw. finanzieller Zusatzaufwand in Höhe von 11,2 Millionen Arbeitsstunden bzw. 290 Millionen Euro für das Jahr 2019 für die Arbeitszeiterfassung sowie die Aufbewahrung von Unterlagen.

Die bislang nachgewiesenen Effekte des Mindestlohns resultieren im Wesentlichen aus der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015. Sie wirken teilweise mehrere Jahre nach. Die erste **Mindestloohnerhöhung** im Jahr 2017 hatte nach derzeitigem Kenntnisstand kaum Folgen für Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarkt und Wettbewerb, wurde bisher aber auch nur in wenigen Evaluationen untersucht. Gänzlich unerforscht sind bislang die zweite und dritte Erhöhung des Mindestlohns in den Jahren 2019 und 2020, denn die notwendigen Daten werden in der Regel erst mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren veröffentlicht.

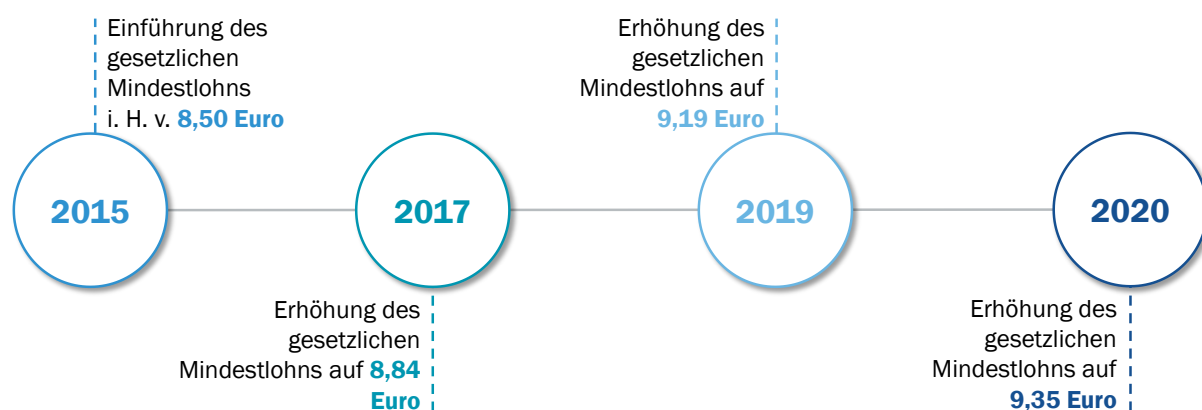
Während also zahlreiche Studien zu den kurzfristigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vorliegen, wurden seine mittelfristigen Effekte bislang kaum erforscht. Die bisherigen Analysen beziehen sich damit auf ökonomische Entwicklungen, die sich in einer Phase guter **Konjunktur** vollzogen haben. Die Mindestlohnforschung zeigt, dass in diesen Jahren der gesetzliche Mindestlohn zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Niedrigstlöhnen beigetragen hat, in Bezug auf den Personalbestand weitgehend beschäftigungsneutral war und kaum Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen hatte, gleichzeitig aber von einer unbekannten Zahl an Betrieben mit teilweise rechtswidrigen Praktiken umgangen wird und seine Einhaltung durch den Zoll nur vereinzelt kontrolliert werden kann. Mit der Rezession infolge von COVID-19 lassen sich die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland erstmals in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs beobachten. Welche Folgen der Mindestlohn in einer kontraktiven Konjunkturphase für Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarkt und Wettbewerbsbedingungen haben wird, bleibt daher abzuwarten.

1. Vorhaben und Zielsetzung

1.1 Untersuchungsgegenstand

Zum 1. Januar 2015 ist das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) in Kraft getreten. Damit gilt in Deutschland seit Jahresbeginn 2015 ein gesetzlicher Mindestlohn, der zunächst auf 8,50 Euro pro Stunde festgelegt und seitdem schrittweise erhöht wurde (Abbildung 1.1). Bis Juli 2022 wird der gesetzliche Mindestlohn in vier halbjährlichen Stufen weiter steigen – zum 1. Januar 2021 zunächst auf 9,50 Euro brutto je Zeitstunde, zum 1. Juli 2021 auf 9,60 Euro brutto je Zeitstunde, zum 1. Januar 2022 auf 9,82 Euro brutto je Zeitstunde und zum 1. Juli 2022 auf 10,45 Euro brutto je Zeitstunde (Dritte Mindestlohnanpassungsverordnung, die von der Bundesregierung am 28. Oktober 2020 beschlossen wurde und voraussichtlich zum 1. Januar 2021 in Kraft tritt).

Abbildung 1.1 Einführung und Veränderung des gesetzlichen Mindestlohns seit 2015



Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Über die Anpassung der Mindestlohn-Höhe entscheidet die eigens dafür eingerichtete Mindestlohnkommission in einem Turnus von zwei Jahren. Der Mindestlohnkommission gehören Vertreterinnen und Vertreter von Arbeitgebern wie auch Gewerkschaften an. Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag prüft sie

„im Rahmen einer Gesamtabwägung, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden. Die Mindestlohnkommission orientiert sich bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung.“ (§ 9 MiLoG)

Die Absicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor unangemessen niedrigen Löhnen ist damit laut Gesetzesbegründung das zentrale Ziel der Mindestlohneinführung (Deutscher Bundestag 2014). Der gesetzliche Mindestlohn soll außerdem zu fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen und zur finanziellen Stabilität der Sozialversicherungssysteme beitragen und gleichzeitig das Gebot der Beschäftigungsneutralität erfüllen.

Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn haben alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Davon ausgenommen sind

- Jugendliche unter 18 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung
- Auszubildende in betrieblicher Ausbildung

- Ehrenamtlich Tätige
- Ehemals Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach Arbeitsaufnahme
- Praktikantinnen und Praktikanten, die (1) ein Pflichtpraktikum oder (2) ein freiwilliges Praktikum mit einer Dauer von bis zu drei Monaten zur Berufsorientierung oder während einer Berufsausbildung oder eines Studiums absolvieren.

Bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns existierten in Deutschland zahlreiche Branchen-Mindestlöhne. Um die entstehenden Wechselwirkungen zwischen gesetzlichem Mindestlohn und den Branchen-Mindestlöhnen als auch den Tariflöhnen generell zu steuern und eine Konkurrenzsituation zu vermeiden, wurde einerseits festgelegt, dass sich die Mindestlohnkommission an der Tarifentwicklung orientiert (§ 9 MiLoG). Andererseits gab es in den ersten Jahren nach Einführung des MiLoG eine Übergangsregelung für Branchen mit tariflichen Mindestlöhnen unterhalb von 8,50 Euro gemäß § 24 Abs. 1 MiLoG. Von dieser Übergangsregelung Gebrauch gemacht haben sechs Branchen: Fleischwirtschaft, Frisörhandwerk, Land- / Forstwirtschaft und Gartenbau sowie ausschließlich für Ostdeutschland Textil und Bekleidung, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft und Arbeitnehmerüberlassung, also die Leiharbeit.¹ Für Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller wurde in § 24 Abs. 2 MiLoG außerdem eine gesetzliche Ausnahmeregelung für eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2017 definiert. Danach betrug der Mindestlohnanspruch von Zeitungszustellerinnen und Zeitungszustellern in der Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015 zunächst 75 Prozent und vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016 85 Prozent des in diesem Zeitraum geltenden Mindestlohns. Vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2017 hatten Zeitungszustellerinnen und Zeitungszusteller einen Mindestlohnanspruch in Höhe von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde. Seit dem 1. Januar 2018 ist die Übergangsphase abgelaufen.² Branchenspezifische Mindestlöhne dürfen den gesetzlichen Mindestlohn seitdem nicht mehr unterschreiten.

In anderen Wirtschaftszweigen gelten Branchenmindestlöhne, die den gesetzlichen Mindestlohn überschreiten. Das trifft aktuell auf elf Branchen zu (Stand: 1. November 2020), darunter u. a. das Bauhauptgewerbe und die Pflegebranche. Über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen auch die sogenannten Vergabemindestlöhne einiger Bundesländer. Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer sind bei öffentlichen Aufträgen verpflichtet, ihren Beschäftigten mindestens diesen Lohn zu zahlen.

Für einen wirksamen Mindestlohn müssen die Vorschriften des Mindestlohngesetzes eingehalten und der festgesetzte Mindestlohn von den Arbeitgebern gezahlt werden. Die Mindestlohnkommission (2020b) nennt hierfür als Grundvoraussetzungen Klarheit und Transparenz über die geltenden Regelungen, deren Akzeptanz bei den betroffenen Betrieben und Beschäftigten sowie eine effektive Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten.

¹ Einige Branchen differenzieren ihre Tariflöhne nach Ost- und Westdeutschland. Bei Textil und Bekleidung, Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft und Arbeitnehmerüberlassung lag lediglich der für Ostdeutschland vereinbarte tarifliche Mindestlohn in den ersten Jahren nach der Mindestlohneinführung unter 8,50 Euro pro Stunde.

² Bis zum 31. Dezember 2017 waren vom gesetzlichen Mindestlohn abweichende Regelungen im Rahmen bundesweit geltender Tarifverträge möglich. Bereits ab dem 1. Januar 2017 – zu diesem Zeitpunkt galt infolge der ersten Mindestlohnerhöhung ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,84 Euro – mussten diese Regelungen aber mindestens einen Stundenlohn von 8,50 Euro vorsehen (Mindestlohnkommission 2020b). Als Ende der Übergangsfrist wird darum häufig der Jahreswechsel von 2016 auf 2017 betrachtet.

1.2 Ausgangssituation vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns

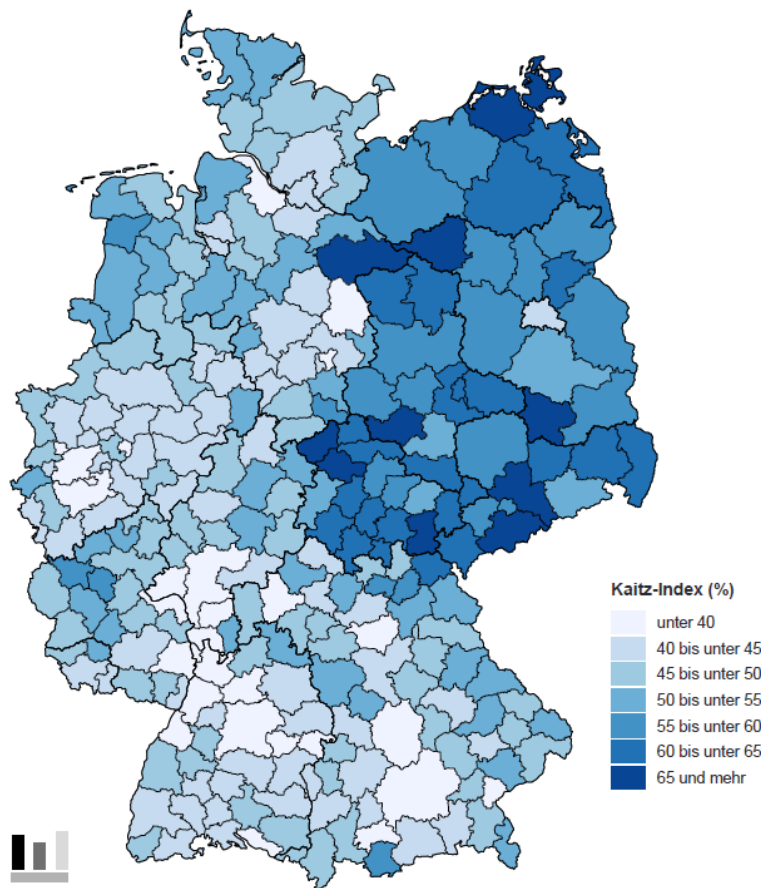
Makroökonomisch betrachtet fiel die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 in eine Phase guter Konjunktur: Seit dem Jahr 2010 sind Wirtschaftsleistung, Beschäftigung, Investitionen und privater Konsum in Deutschland kontinuierlich gestiegen. Eine positive gesamtwirtschaftliche Dynamik war bereits in den 2000er Jahren zu beobachten. Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hat diesen Trend kurzzeitig durchbrochen. Das gilt auch für den kontinuierlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität. Ähnlich wie in vielen anderen Industrienationen schwächt sich dessen Wachstum allerdings langfristig ab.

Der Arbeitsmarkt profitierte in den fünf Jahren vor der Mindestlohneinführung besonders von einem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Mit 42,7 Millionen Erwerbstätigen und einer Arbeitslosenquote von 6,7 Prozent im Jahr 2014 war der deutsche Arbeitsmarkt von einem hohen Beschäftigungsstand geprägt, als der gesetzliche Mindestlohn in Kraft getreten ist (Mindestlohnkommission 2016, 2020). Der Beschäftigungsanstieg war aber vor allem durch eine Zunahme von Teilzeiterwerbsumfängen geprägt, sodass die durchschnittliche Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stetig abgenommen hat.

Ein genauerer Blick in die Lohn- und Beschäftigungsstrukturen zeigt zudem: Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Niedriglohnsektor in Deutschland deutlich gewachsen (Kalina und Weinkopf 2020) und mit einer steigenden Lohnungleichheit einhergegangen (Fedorets et al. 2020). Diese Entwicklung lässt sich auf ein Bündel an verschiedenen Einflussfaktoren zurückführen, von der wirtschaftlichen Globalisierung über die Deregulierung des deutschen Arbeitsmarkts bis hin zu der Aufwertung höherer im Vergleich zu niedrigeren Qualifikationen als Anpassung an die gestiegenen Kompetenzanforderungen durch den technologischen Fortschritt (Caliendo et al. 2017).

Vor allem aber ist es den Tarifvertragsparteien seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr gelungen diesen Entwicklungen aus eigener Kraft entgegenzuwirken. Die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen hat insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten, durch die Auflösung traditioneller Branchengrenzen und die zunehmende internationale Mobilität von Arbeitskräften zu einem deutlichen Rückgang der Tarifbindung geführt (Deutscher Bundestag 2014).

Abbildung 1.2 Kaitz-Index für Deutschland, nach Arbeitsmarktregionen, 2014



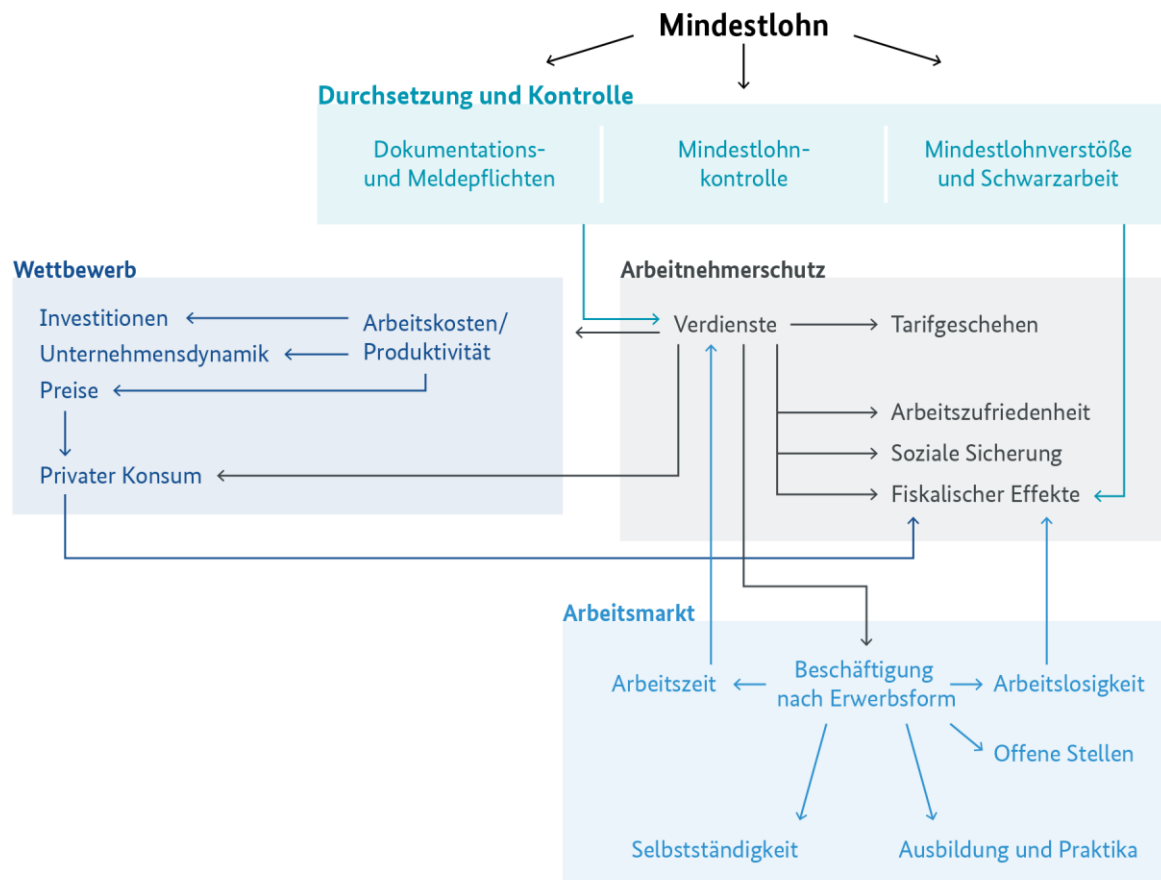
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Trotz stabiler Lage auf dem Arbeitsmarkt und der seit dem Jahr 2011 kontinuierlich gestiegenen (nominalen) Arbeitsentgelte verdienten im Jahr 2014 kurz vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns laut Auswertungen der Verdienststrukturerhebung (VSE) rund 4 Millionen Beschäftigte die nach den Vorgaben des MiLoG anspruchsberechtigt wären, weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde (Mindestlohnkommission 2020b). Besonders hoch war deren Anteil in Ostdeutschland. Die regionalen Unterschiede für deutsche Arbeitsmarktregionen im Jahr vor der Mindestlohneinführung verdeutlicht der Kaitz-Index, der das Verhältnis von Mindestlohn und durchschnittlichem monatlichen Bruttolohn eines Vollzeitbeschäftigten misst (Abbildung 1.2).

1.3 Wirkungskanäle des Mindestlohns

Die hohe Zahl an Anspruchsberechtigten macht den gesetzlichen Mindestlohn zu einer der größten Reformen des Arbeitsmarkts seit der Agenda 2020 (Caliendo 2020). Ausgehend von den gesetzlichen Vorgaben für die Bruttostundenlöhne kann sich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns über unterschiedliche Kanäle auf die Situation am Arbeitsmarkt sowie andere ökonomische Entwicklungen auswirken. Dabei können analog zu den zentralen Zielen der Mindestlohneinführung zunächst drei Wirkungsfelder unterschieden werden, die sich in unterschiedliche Wirkungskanäle unterteilen: (1) Arbeitnehmerschutz, (2) Arbeitsmarkt und (3) Wettbewerb. Die Effekte auf alle drei Wirkungsfelder sind jedoch maßgeblich von der **Durchsetzung und Kontrolle** der gesetzlichen Vorgaben abhängig (türkiser Teil in Abbildung 1.3).

Abbildung 1.3 Wirkungsfelder und Wirkungskanäle des gesetzlichen Mindestlohns



Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Im Wirkungsfeld **Arbeitnehmerschutz** stehen zunächst die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Fokus (grauer Teil in Abbildung 1.3). Davon ausgehend kann der Mindestlohn den Status der Beschäftigten vom sozialen Sicherungssystem verändern und sich auf die fiskalischen Ausgaben und Einnahmen auswirken. Darüber hinaus sind Wechselwirkungen zwischen dem gesetzlichen Mindestlohn und dem Tarifgeschehen zu erwarten. Der gesetzliche Mindestlohn kann außerdem die Arbeitszufriedenheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beeinflussen, wenn sich infolge des Mindestlohns die finanziellen oder strukturellen Rahmenbedingungen der Beschäftigungsverhältnisse ändern.

Auf dem **Arbeitsmarkt** (hellblauer Teil in Abbildung 1.3) kann der Mindestlohn die Gesamtbeschäftigung, die Arbeitslosigkeit und die Anzahl offener Stellen beeinflussen. Anpassungsreaktionen auf der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite über die Arbeitszeit der Beschäftigten sind ebenfalls möglich. Außerdem kann es infolge der Mindestlohneinführung zu Verschiebungen bei den Beschäftigungsformen kommen, etwa zwischen sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten. Davon können auch Personengruppen betroffen sein, die selbst nicht in den Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns fallen wie Selbstständige, Auszubildende oder bestimmte Praktikantinnen und Praktikanten.

Für die vom Mindestlohn betroffenen Arbeitgeber können steigende Lohnkosten infolge des Mindestlohns den Kostendruck erhöhen und damit ggf. die **wettbewerblchen Rahmenbedingungen** verändern (dunkelblauer Teil in Abbildung 1.3). Neben Anpassungsreaktionen über die Beschäftigung oder die Arbeitszeit können die Unternehmen versuchen, gestiegene Arbeitskosten durch höhere

Preise oder eine reduzierte Investitionstätigkeit auszugleichen. Höhere Preise wiederum können sich auf den Privaten Konsum auswirken, der im Zuge mindestlohninduzierter Lohnsteigerungen prinzipiell gestärkt würde. Sofern die gestiegenen Arbeitskosten die finanzielle Leistungsfähigkeit von Unternehmen nachhaltig überfordern, ist deren Geschäftsmodell und Fortbestand gefährdet.

Alle skizzierten potenziellen Wirkungskanäle sind in den letzten Jahren intensiv untersucht worden, um die tatsächlichen Effekte des gesetzlichen Mindestlohns zu evaluieren. In Summe können diese Einzeleffekte die Wirtschaftsleistung als Ganzes beeinflussen. Die übergreifenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, der sich auf die Evaluation der im MiLoG formulierten Ziele konzentriert.

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE DES MINDESTLOHNS

Eine Möglichkeit, die gesamtwirtschaftlichen Effekte des gesetzlichen Mindestlohns zu quantifizieren, stellen makroökonomische Simulationen dar, die auf Grundlage empirisch gestützter Annahmen die Wirkungen des Mindestlohns unter sonst gleichen Bedingungen analysieren (Kapitel 2.4). Weil diese makroökonomischen Modelle je nach theoretischer Perspektive verschiedene volkswirtschaftliche Wirkungszusammenhänge zugrunde legen, unterscheiden sich entsprechend auch die ermittelten Effekte des Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitsproduktivität, Lohnstückkosten, Investitionen, Preise, Konsum und Unternehmensgewinne.

Bisher liegt eine solche Simulationsstudie aus neoklassischer (Braun et al. 2017) und eine aus keynesianisch geprägter (Herr et al. 2017) Perspektive vor. Während nach neoklassischer Vorstellung davon ausgegangen wird, dass infolge des Mindestlohns mehr Arbeit angeboten wird, während die Unternehmen gleichzeitig weniger Arbeitskräfte nachfragen, bestimmen sich in keynesianischen Modellen Arbeitsnachfrage und Beschäftigungsniveau nicht über die Lohnhöhe, sondern über die Güternachfrage (Kapitel 5.1.1). Für die langfristige Perspektive von zehn Jahren ermitteln Braun et al. (2017) auf Basis ihres neoklassischen Modells je nach Szenario Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt in Höhe von -3,3 bis +1,2 Prozent infolge der Mindestlohneinführung. Mit Hilfe des keynesianischen Modells kommen Herr et al. (2017) hingegen auf ausschließlich positive Effekte des Mindestlohns auf die reale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die je nach Szenario langfristig zwischen 0,27 und 0,66 Prozent liegen.

1.4 Forschungsauftrag zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns

Die vorliegende Untersuchung beschreibt die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, indem sie deskriptive und kausale Analysen zu den Effekten des gesetzlichen Mindestlohns auf alle zuvor dargestellten Wirkungsfelder und -kanäle zusammenführt. Der Bericht dient damit der Evaluation des Mindestlohns, die in § 23 MiLoG für das Jahr 2020 festgeschrieben ist. Die Evaluation erfolgt gemäß Forschungsauftrag im Sinne einer Metastudie, basiert also auf bisherigen Untersuchungen der Mindestlohnforschung. Grundlage der Evaluation bilden empirische Befunde zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland seit dem Jahr 2015. Die für diese Evaluation verwendete Literatur lässt sich in drei Gruppen unterteilen:

1. Vom BMAS eigens beauftragte Forschungsprojekte:

- Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 – Qualitative Erhebung (Fuchs et al. 2020)
 - Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber (Boockmann et al. 2020)
 - Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns (Bispinck et al. 2019) inklusive der Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt 2019a)
 - Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz (Weinkopf und Kalina 2020)
 - Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (Ehrentraut et al. 2020a)
 - Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse (Ehrentraut et al. 2020b)
2. Die Berichte der Mindestlohnkommission aus den Jahren 2016, 2018 und 2020. Sie dienen gemäß dem Gesetzesauftrag der Mindestlohnkommission (§ 9 Abs. 4 MiLoG) dazu, Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns vor dem Hintergrund etwaiger Anpassungen in der Höhe des Mindestlohns zu evaluieren.
3. Drittforschung zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland: Für die Erstellung des vorliegenden Gesamtberichts wurden zusätzlich deutsch- und englischsprachige empirische Untersuchungen rund um das Thema Mindestlohn gesammelt, die zwischen Januar 2015 und Juni 2020 veröffentlicht wurden.

Die Literatur wurde systematisch gesammelt, priorisiert, ausgewertet, verglichen und zusammengeführt. Die Aufbereitung der Forschungsergebnisse ist wie folgt gegliedert:

Da bei dem Vergleich der verschiedenen Forschungsergebnisse die Methodik eine wichtige Rolle spielt, werden in Kapitel 2 zunächst übergeordnet die **methodischen Aspekte der Mindestlohnforschung** erläutert. Die Nutzung verschiedener Datensätze und Methoden kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, was beispielsweise bei der Berechnung von Stundenlöhnen deutlich wird.

Kapitel 3 enthält eine Zusammenfassung der rechtlichen Vorgaben zur **Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns**. In welchem Maße der gesetzliche Mindestlohn eingehalten wird – in der Literatur üblicherweise unter dem Begriff der Compliance bzw. Non-Compliance diskutiert – ist von zentraler Bedeutung für seine Wirkungen. Hierzu werden neben den rechtlichen Vorgaben die vorliegenden empirischen Erkenntnisse vorgestellt.

Die Zusammenstellung der **empirischen Befunde** erfolgt anschließend nach Wirkungskanälen getrennt (Kapitel 4 bis 6). Um die empirischen Forschungsergebnisse, die im Fokus der Evaluation stehen, besser einordnen zu können, werden in jedem Unterkapitel zunächst die theoretischen Wirkungszusammenhänge der Mindestlohneinführung aufbereitet und konkrete Zielgrößen zur Messung der Effekte abgeleitet. Für jede Zielgröße werden dann die vorliegenden deskriptiven und kausalen Forschungsergebnisse³ beschrieben. Dabei werden Unterschiede in Bezug auf die jeweilige

³ Sofern nicht anders beschrieben, handelt es sich bei allen kausal-analytischen Effekten um statistisch signifikante Effekte mit einem Signifikanzniveau von mindestens 5 Prozent.

Datengrundlage, Methodik oder auch den Betrachtungszeitraum erläutert. Abschließend erfolgt für jeden Wirkungskanal eine Zusammenfassung des Forschungsstands differenziert nach den untersuchten Zielgrößen.

Im Rahmen einer **Synopse** werden die Evaluationsergebnisse der einzelnen Wirkungskanäle am Ende der Untersuchung zusammengeführt (Kapitel 7). Die Zusammenschau liefert als Gesamtfazit einen Überblick über die empirisch nachgewiesenen Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Die Synopse zeigt darüber hinaus Forschungsbedarfe auf und rundet die Evaluation ab.

2. Methodische Aspekte der Mindestlohnforschung

2.1 Zentrale Datenquellen

Die Mindestlohnforschung bedient sich einer Vielzahl an Datensätzen, die unterschiedliche thematische Schwerpunkte besitzen und sich in Erhebungsverfahren, Betrachtungsebene und Datenstruktur teilweise grundlegend unterscheiden. Tabelle 2.1 fasst die Charakteristika dieser Datenquellen zusammen. Zu den zentralen Datenquellen zählen

- Haushaltsbefragungen wie das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) oder das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB),
- Betriebsbefragungen wie die Verdienststrukturerhebung (VSE), die Verdiensterhebung (VE) bzw. die Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE) des Statistischen Bundesamts oder das IAB-Betriebspanel,
- administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit oder die Zusammenführung verschiedener administrativer Daten in den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB oder dem IAB-Arbeitsmarktspiegel.

In der Mindestlohnforschung vereinzelt ebenfalls Verwendung finden das Linked-Personnel-Panel (LPP) des IAB zur simultanen Analyse von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, die IAB-QUEST-Befragung von Betrieben des IAB, der Mikrozensus des Statistischen Bundesamts, das Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) oder der Projektspezifische Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Datensatz (PAAD) auf Basis der Integrierten Erwerbsbiografien des IAB. Weitere Informationen zu den einzelnen Datenquellen bietet der aktuelle Bericht der Mindestlohnkommission (2020b).

Die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns umfasst bislang einen Betrachtungszeitraum von sechs Jahren. Dieser Zeitraum von 2015 bis 2020 muss bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Denn zum einen sind Daten, auf Basis derer mindestlohninduzierte Effekte ermittelt werden können, häufig erst ein bis zwei Jahre später verfügbar. Die jüngsten Mindestlohn-Erhöhungen aus den Jahren 2019 und 2020 – ebenso wie die jüngsten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge von COVID-19 – sind aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit somit in den bisherigen Untersuchungen in der Regel nicht erfasst. Zum anderen werden politische Maßnahmen wie die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ggfs. erst mit einer gewissen Verzögerung wirksam.

Hinzu kommt, dass bis Ende 2016 eine Übergangsregelung für bestimmte Branchen mit Branchenmindestlöhnen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns galt. In Analysen bis einschließlich 2016 werden diese Branchen häufig gänzlich ausgeschlossen. Studien mit einem Betrachtungszeitraum über das Ende der Übergangsfrist hinaus erfassen diese Branchen je nach Fragestellung unterschiedlich. Teilweise werden die Branchen über den gesamten Zeitraum aus der Stichprobe ausgeschlossen (z. B. Bachmann et al. 2020) teilweise werden sie ab dem Jahr 2017 in die Analyse integriert (z. B. Fedorets et al. 2019).

Tabelle 2.1 Übersicht über zentrale Datenquellen der Mindestlohnforschung

Datensatz	Datentyp	Datenform	Betrachtungs- zeitraum	Betrachtungs- ebene	Stichprobengröße	Indikatoren	Anmerkungen
Bundesagentur für Arbeit (BA) (diverse Statistiken)	Administrative Daten	Querschnitt / Panel	monatlich seit 1950	Regionen	Vollerhebung aller Beschäftigten	Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, offene Stellen	
IAB-Arbeitsmarkt- spiegel	Administrative Daten (Statistiken der BA)	Querschnitt / Panel	2012 bis 2018	Regionen	Vollerhebung aller Beschäftigten	Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug	2018 eingestellt, weil die Informationen über andere Datenquellen abgedeckt sind
IAB-Betriebspanel	Befragung	Panel	jährlich seit 1993	Betriebe	ca. 16.000 Betriebe	Betriebliche Beschäftigungs- entwicklung, Löhne	ohne Betriebe mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten
Linked Personnel Panel (LPP)	Befragung	Panel	zweijährlich seit 2013	Betriebe, Personen	ca. 800 Betriebe, ca. 7.000 Beschäftigte	Simultane Betrachtung von Arbeitgeber- und Beschäftigtenperspektive	Einzelne Wirtschaftszweige und Betriebe mit unter 50 MA nicht erfasst; Stichprobe auf Basis des IAB- Betriebspanels
IAB-QUEST-Befragung	Befragung	Querschnitt	einmalig 2016	Betriebe	ca. 1.500 Betriebe	Beschäftigung, Arbeitszeiten	Eigener Befragungsteil zum Mindestlohn
Integrierte Erwerbsbiografien (IEB)	Administrative Daten	Panel	jährlich seit 1975	Personen	Vollerhebung aller Beschäftigten	Beschäftigungsdauer, Arbeitslosigkeit, Bezug von Sozialleistungen	Keine Angaben zu Arbeitszeiten sowie BeamtenInnen, Selbstständigen und Nicht-Erwerbstätigen
Projektspezifischer Arbeitnehmer- Arbeitgeber-Datensatz (PAAD)	Administrative Daten von IEB und Beschäftigtenstatistik der BA	Panel	2010 bis 2018 (projekt-spezifisch)	Betriebe, Personen	ca. 50.000 Betriebe und deren Beschäftigte	Betriebliche Beschäftigtenstrukturen, Beschäftigungsflüsse	Keine Angaben zu Arbeitszeiten sowie BeamtenInnen, Selbstständigen und Nicht-Erwerbstätigen

Mannheimer Unternehmenspanel (MUP)	Unternehmensdatenbank	Panel	(halb-)jährlich seit 1992	Unternehmen	ca. 8 Mio. Unternehmen	Umsatz, Produktivität, Wettbewerb	Unternehmensdaten von der Kreditauskunftei Creditreform
Mikrozensus	Befragung	Querschnitt / rotierendes Panel	jährlich seit 1957	Haushalte	ca. 370.000 Haushalte	Informationen u. a. zu Arbeitsmarkt, Erwerbstätigkeit, Ausbildung	Keine Berechnung von Stundenlöhnen möglich; Auskunftspflicht
Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)	Befragung	Panel	jährlich seit 2007	Haushalte	ca. 9.000 Haushalte	Informationen für Arbeitsmarkt-, Armuts- und SGB-II-Forschung	Fokus auf Haushalte mit ALG-II-Bezug,
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)	Befragung	Panel	jährlich seit 1984	Personen, Haushalte	ca. 30.000 Personen, ca. 15.000 Haushalte	Informationen u. a. zu Verdienst, Arbeitszeit, Beschäftigungsform	Strukturelle Unterschiede zur VSE, Direktabfrage des Stundenlohns seit 2017
Verdienststruktur-erhebung (VSE)	Befragung	Querschnitt	(seit 1951) vierjährlich seit 2006	Betriebe (Personen)	ca. 60.000 Betriebe, ca. 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse	Verdienste, Arbeitszeiten	Strukturelle Unterschiede zum SOEP; Auskunftspflicht für teilnehmende Betriebe
Verdiensterhebung (VE)	Befragung	Querschnitt	2015, 2016, 2017, 2019	Betriebe (Personen)	ca. 6.000 bis 8.000 Betriebe, ca. 70.000 bis 80.000 Beschäftigungsverhältnisse	Verdienste, Arbeitszeiten	Erhebung in den Jahren ohne VSE
Vierteljährliche Verdiensterhebung (VVE)	Befragung	Querschnitt	vierteljährlich seit 2007	Betriebe	ca. 40.000 Betriebe	Verdienste	Ohne Landwirtschaft und Betriebe mit unter 5 bzw. 10 Beschäftigten; Auskunftspflicht; über Beschäftigtengruppen aggregierte Angaben von Betrieben

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Caliendo et al. (2019), Mindestlohnkommission (2020b).

VSE / VE und SOEP zählen zu den am häufigsten genutzten Quellen in der Mindestlohnforschung. Ihre Stichproben repräsentieren in ihrer Grundgesamtheit – unabhängig von dem mindestlohnberechtigten Personenkreis – nahezu die Gesamtheit aller Beschäftigten in Deutschland (Mindestlohnkommission 2020b). Analysen auf Basis der beiden Datensätze kommen aber zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen. Ein wichtiger Grund dafür liegt in den verschiedenen Erhebungskonzepten von VSE / VE und SOEP (Tabelle 2.2). Sie gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Beim SOEP handelt es sich um eine jährliche repräsentative Bevölkerungsbefragung auf freiwilliger Basis, bei VSE / VE um eine repräsentative Betriebsbefragung durch die Statistischen Ämter von Bund und Ländern. Betriebe, die an der VSE teilnehmen, sind auskunftspflichtig. Die VSE wird alle vier Jahre durchgeführt, u. a. im Jahr 2014 kurz vor der Mindestlohneinführung und im Jahr 2018. Für die Jahre seit Einführung des Mindestlohns, in denen keine VSE-Daten erhoben wurden, liegen VE-Daten vor. Die VE basiert jedoch auf einer deutlich kleineren Stichprobe als die VSE und einer freiwilligen Teilnahme der Betriebe. Relevant ist auch der Befragungszeitraum innerhalb des jeweiligen Erhebungsjahrs: Die Erhebung von VSE / VE findet im April statt, während sich die Erhebung im SOEP über das gesamte erste Halbjahr eines Jahres mit Schwerpunkt April zieht. Späth et al. (2018) weisen darauf hin, dass Saisonbeschäftigung von VSE / VE tendenziell untererfasst wird, weil der April kein Hochsaisonmonat ist. Von Saisonarbeitsverhältnissen betroffen sind insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe, wo zusammengenommen jedes zehnte Beschäftigungsverhältnis Saisonarbeit ist (Späth et al. 2018).

Tabelle 2.2 Erhebungskonzepte von VSE / VE und SOEP im Vergleich

Datensatz	VSE / VE	SOEP
Befragungsebene	Betriebe	Personen / Haushalte
Befragungszeitraum	April	1. Halbjahr mit Schwerpunkt April
Befragungsturnus	alle vier Jahre	jährlich
Datenform	Querschnitt	Panel
Auskunftspflicht	ja (VSE), nein (VE)	nein
Umfang der Beschäftigten-Stichprobe	ca. 1 Mio. Beschäftigungsverhältnisse (VSE), ca. 70.000 bis 80.000 Beschäftigungsverhältnisse (VE)	ca. 14.000 Beschäftigte
Erfassung von Haupt- und Nebentätigkeiten	beides enthalten, keine Differenzierung möglich	Fokus auf Haupttätigkeit
Erfassung von geringfügiger Beschäftigung	alle geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	nur ausschließlich geringfügig Beschäftigte (bis 2016)
Erfassung von privaten Haushalten als Arbeitgeber	nicht enthalten	enthalten
Identifikation von Ausnahmen des MiLoG	weitgehend möglich	weitgehend möglich

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission (2016, 2020b), Bachmann et al. (2020).

Die Datenquellen unterscheiden sich darüber hinaus in ihrer Erfassung von Haupt- und Nebentätigkeiten: So betrachten VSE / VE Beschäftigungsverhältnisse in Betrieben in Haupt- und Nebentätigkeiten, eine Differenzierung nach Haupt- und Nebentätigkeiten ist hier nicht möglich. Im SOEP lassen sich Nebentätigkeiten zwar prinzipiell darstellen, allerdings nicht konsistent zu den Haupttätigkeiten und nicht über den gesamten Beobachtungszeitraum seit der

Mindestlohneinführung.⁴ Analysen auf Grundlage des SOEP basieren darum häufig allein auf Beschäftigungsverhältnissen in Haupttätigkeit (Mindestlohnkommission 2016, 2020b). Das hat insbesondere Folgen für die Untersuchung von geringfügiger Beschäftigung: Geringfügige Beschäftigung ist im SOEP lediglich als ausschließlich geringfügige Beschäftigung, in VSE / VE dagegen als geringfügige Haupt- und Nebentätigkeit erfasst. Weitere Unterschiede zwischen den beiden Datensätzen bestehen in der Erhebung von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten. Sie sind in der VSE nicht berücksichtigt, im SOEP dagegen schon. Knapp 50.000 sozialversicherungspflichtig und knapp 300.000 geringfügig Beschäftigte zählte dieser Wirtschaftszweig laut BA im Jahr 2018 (Mindestlohnkommission 2018b).

2.2 Berechnung von Stundenlöhnen

Der gesetzliche Mindestlohn definiert eine Untergrenze für den Bruttostundenlohn. Für die Evaluation des MiLoG ist darum entscheidend, wie und auf welcher Datengrundlage diese Größe gemessen wird. Denn explizit und in einem vollständigen Längsschnitt seit dem Jahr 2015 ausgewiesen sind Bruttostundenlöhne bislang in keinem der verfügbaren Datensätze.⁵ Keine dieser Datenquellen wurde speziell für die Untersuchung von mindestlohninduzierten Effekten oder der (Nicht-)Einhaltung des Mindestlohns konzipiert.

In der Mindestlohnforschung werden Stundenlöhne im Wesentlichen auf Basis von VSE / VE oder SOEP berechnet. Informationen zu monatlichem Verdienst und Arbeitszeit, die direkt abgefragt werden, werden dafür in Beziehung zueinander gesetzt und auf Stundenebene heruntergerechnet. Die Datensätze bieten teils detaillierte Informationen zu unterschiedlichen Lohnbestandteilen und Arbeitszeit-Konzepten, so dass die genaue Abgrenzung dieser Größen von Bedeutung für die Vergleichbarkeit und Interpretation der berechneten Stundenlöhne ist. Tabelle 2.3 fasst die Abgrenzung der relevanten Größen für die Berechnung der Stundenlöhne zusammen.

⁴ Seit der SOEP-Welle 2017 werden Nebentätigkeiten differenzierter abgefragt.

⁵ In der SOEP-Welle 2017 wurde der Stundenlohn erstmals direkt abgefragt. Weil diese Abfrage in den Vorjahren allerdings nicht Teil der SOEP-Befragung war, lassen sich diese Informationen zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns seit seiner Einführung im Jahr 2015 nicht nutzen. Außerdem zeigen Analysen von Schröder et al. (2020b), dass auch diese Größe mit Messfehlern behaftet sein kann und methodischen Einschränkungen unterliegt.

Tabelle 2.3 Berechnung des Stundenlohns in VSE / VE und SOEP im Vergleich

Datensatz	VSE / VE	SOEP
Lohngröße	Monatlicher Bruttoverdienst im Berichtsmonat ohne Entgelte für Überstunden und ohne Zuschläge	Monatlicher Bruttoverdienst im Vormonat der Befragung inklusive Entgelten für Überstunden und ohne Sonderzahlungen
Arbeitszeit	Bezahlte monatliche Arbeitsstunden im Berichtsmonat ohne Überstunden	1. Vertragliche wöchentliche Arbeitsstunden ohne Überstunden zum Befragungszeitpunkt 2. Durchschnittliche tatsächliche wöchentliche Arbeitsstunden inklusive Überstunden zum Befragungszeitpunkt
Faktor Wochen pro Monat	4,345	4,33
Quelle	Angaben der befragten Betriebe	Individuelle Angaben der Befragten

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission (2018b, 2020b). Der Faktor misst die Anzahl an Wochen in einem Monat, um wöchentliche auf monatliche Arbeitsstunden umrechnen zu können.

In VSE / VE werden Bruttoverdienst und bezahlte Arbeitsstunden in gleicher Abgrenzung – im Berichtsmonat und ohne die Berücksichtigung von Überstunden – abgefragt. Die Angaben der befragten Unternehmen basieren in der Regel auf deren Lohnbuchhaltung. Gerade die Verdienst-Angaben dieser Datensätze gelten somit als relativ genau (Dütsch et al. 2019). Auf die Arbeitsstunden trifft das weniger zu, weil sie in der betrieblichen Praxis nicht immer vollständig dokumentiert werden. Zusätzlich können die Angaben aus VSE / VE gewissen Verzerrungen unterliegen, wenn Unternehmen gesetzeswidrige Löhne unterhalb des Mindestlohns nicht berichten (Mindestlohnkommission 2020b).⁶

Das Statistische Bundesamt weist in seinen VSE / VE-Abschlussberichten in der Regel Stundenlöhne in 10-Cent-Intervallen aus. So wurde im Jahr 2015 der Mindestlohnbereich definiert als Intervall von Bruttostundenlöhnen zwischen 8,45 bis bis 8,54 Euro (Statistisches Bundesamt 2017a). Mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns hat sich dieses Intervall entsprechend verschoben. Das Statistische Bundesamt orientiert sich damit an dem Vorgehen der Low Pay Commission, die für die Umsetzung des britischen Mindestlohns zuständig ist (Mindestlohnkommission 2020b).

Anders als bei VSE / VE basieren die Angaben im SOEP auf den Antworten der befragten Beschäftigten. Ein möglicher Bias hin zu gesetzeskonformen Stundenlöhnen besteht damit im SOEP zwar weniger. Gleichwohl können Selbstauskünfte dieser Art mit Messfehlern behaftet sein. Sie entstehen etwa bei Rundungsfehlern der Einkommensgrößen, bei unterschiedlichen Verfahren zur Vergütung von Überstunden oder bei fehlerhaften Abgrenzungen der Arbeitszeit, etwa im Falle von Pausenzeiten (Schröder et al. 2020b). Studien auf Basis des SOEP verwenden zur Definition der Mindestlohn Betroffenheit meist den exakten Wert des Stundenlohns – teilweise unter Ausweis eines Konfidenzintervalls – und damit eine etwas engere Abgrenzung als VSE / VE, die den Mindestlohnbereich als 10-Cent-Intervall definieren.

⁶ Die im Rahmen der freiwilligen VE ermittelten Stundenlöhne im unteren Bereich der Lohnverteilung könnten im Vergleich zur verpflichtenden VSE verzerrt sein, sofern Betriebe, die vom Mindestlohn betroffen waren, weniger häufig an der VE teilnehmen. Ein Vergleich der Ergebnisse aus den VE-Daten mit den jüngsten Befunden aus der VSE 2018 unterstützt diese These allerdings nicht (Statistisches Bundesamt 2020a, Mindestlohnkommission 2020b).

Das SOEP ermöglicht prinzipiell eine Stundenlohn-Berechnung auf Basis von zwei verschiedenen Arbeitszeit-Konzepten: der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit und der tatsächlichen Arbeitszeit. Die tatsächliche Arbeitszeit erfasst bezahlte ebenso wie unbezahlte Überstunden, ist im Vergleich zur vertraglichen Arbeitszeit damit aber auch unpräziser und anfälliger für Messfehler. In der Mindestlohnforschung hat sich darum durchgesetzt, die vertragliche Arbeitszeit für die Stundenlohn-Berechnung zu nutzen (Mindestlohnkommission 2020b).

Zur Berechnung des Stundenlohns im SOEP wird die Arbeitszeit in Relation zum Bruttoverdienst gesetzt. Allerdings erfolgt die Abfrage dieser beiden Größen in Bezug auf Überstunden und Referenz-Zeitpunkt im SOEP nicht einheitlich (Tabelle 2.3). Umfang und Zeitpunkt bezahlter Überstunden lassen sich somit nicht genau ablesen. Weil die tatsächliche Arbeitszeit vielfach höher ausfällt als die vertragliche, liegen Stundenlöhne, die mithilfe der tatsächlichen Arbeitszeit berechnet werden, in der Regel unterhalb der vertraglichen Stundenlöhne. In der Tendenz kann die Verwendung der vertraglichen Arbeitszeit eine Überschätzung und die Verwendung der tatsächlichen Arbeitszeit eine Unterschätzung des Stundenlohns begünstigen (Schröder et al. 2020b).

Die auf Basis von VSE / VE und SOEP ausgewiesenen Stundenlöhne weisen deutliche Unterschiede auf. Damit hängen z. B. auch die Befunde zur Non-Compliance – der Nicht-Einhaltung des Mindestlohns – entscheidend davon ab, auf welcher Datengrundlage die Zahl an Beschäftigungsverhältnissen mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohns ermittelt wurde (Kapitel 3.3).

Gerade am unteren Rand der Verteilung fallen die Stundenlöhne im SOEP niedriger aus als in VSE / VE. Unterschiede in Lohnhöhe und Lohnverteilung zwischen den beiden Datensätzen betreffen somit insbesondere Beschäftigungsverhältnisse an oder unterhalb der Mindestlohnschwelle. In der Lohnverteilung von VSE / VE zeigt sich ab dem Jahr 2015 erwartungsgemäß eine deutliche Ballung der Stundenlöhne knapp oberhalb und eine Verringerung der Stundenlöhne unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Das SOEP weist dagegen keine derartige Ballung der Stundenlöhne bei 8,50 Euro aus und auch die Verlagerungen im niedrigsten Stundenlohnbereich in Richtung höherer Stundenlöhne fallen moderat aus. Dennoch bedeuten diese Unterschiede laut Bachmann et al. (2020) nicht, dass Non-Compliance in VSE / VE systematisch untererfasst oder im SOEP systematisch überschätzt werden. Denn unter bestimmten Annahmen könnten sich die unterschiedlichen Ergebnisse aus den Besonderheiten von VSE / VE und SOEP ergeben, ohne sich zu widersprechen.

Die Unterschiede in den Stundenlöhnen zwischen VSE / VE und SOEP resultieren zum einen aus den zuvor beschriebenen Abgrenzungen der Lohn- und Arbeitszeitgrößen, die in VSE / VE anders vorgenommen werden als im SOEP. Zum anderen tragen die verschiedenen Erhebungskonzepte zu diesen Unterschieden bei, die in Kapitel 2.1 beschrieben sind. Ein Vergleich beider Datensätze zeigt, dass sowohl VSE / VE als auch das SOEP mit potenziell großen Messfehlern behaftet sind und die unterschiedlichen Lohnniveaus unter der Mindestlohnschwelle auf systematische Unterschiede zwischen beiden Datensätzen zurückgehen könnten, die bereits vor der Mindestlohneinführung vorhanden waren (Bachmann et al. 2020).

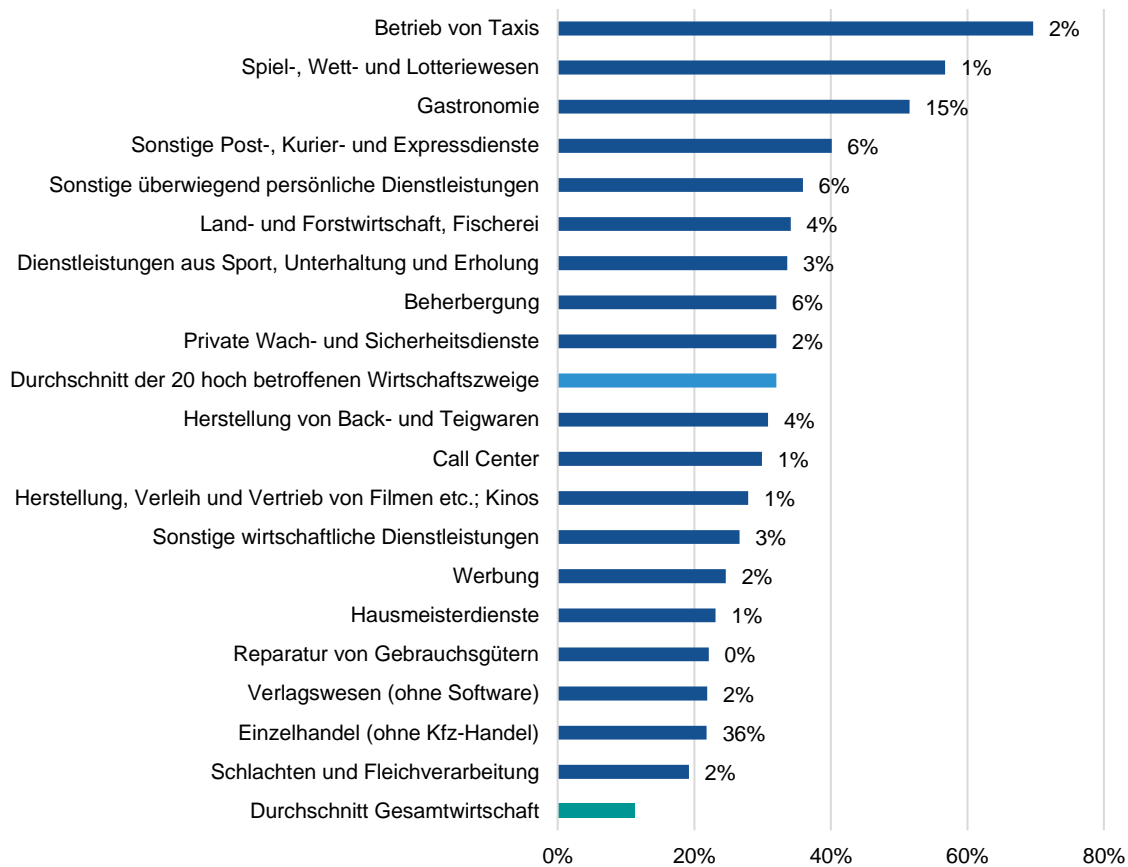
Die Mindestlohnkommission (2020b) schlussfolgert, dass eine exakte Ermittlung von Stundenlöhnen im Sinne des Mindestlohngesetzes letztlich weder mit VSE / VE noch mit dem SOEP möglich ist und die verfügbaren Datensätze damit nur begrenzt Aussagen über den Umfang der Nicht-Einhaltung erlauben (siehe dazu ausführlicher Kapitel 3.3.3). Datenquellen, die eine Verknüpfung von administrativen Daten mit individuellen Befragungsdaten zulassen und dadurch verlässlichere Einschätzungen gerade zur Non-Compliance ermöglichen würden, liegen bislang nicht vor (Bachmann et al. 2020).

2.3 Vom Mindestlohn hoch betroffene Branchen

Im Rahmen der Evaluation der Wirkungen des Mindestlohns stellt sich in bestimmten Analysen die Frage, welche Wirtschaftsbereiche vom gesetzlichen Mindestlohn besonders und welche weniger stark betroffen sind. Dazu erfolgt in der Forschungsliteratur eine Abgrenzung nach Stundenlöhnen im Jahr 2014 vor der Mindestlohneinführung. Die Mindestlohnkommission (2020b) berechnet den Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen von unter 8,50 Euro in den einzelnen Wirtschaftszweigen auf Basis der VSE 2014, mit den unter Kapitel 2.2 erläuterten methodischen Limitationen.

Zu den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen zählen in der Abgrenzung der Mindestlohnkommission (2020b) die 20 Wirtschaftszweige mit den höchsten Anteilen (Abbildung 2.1). Diese Wirtschaftszweige umfassen unterschiedlich viele Beschäftigte. In Abbildung 2.1 abgetragen ist darum nicht nur der Anteil der betroffenen Beschäftigungsverhältnisse je Wirtschaftszweig (Balkenlänge), sondern auch die relative Größe der einzelnen Wirtschaftszweige in Relation zu den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen insgesamt (Prozentwert am Balkenende). In der Taxi-Branche beispielsweise wurden im Jahr 2014 fast 70 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro vergütet. Auf die Taxi-Branche entfallen aber lediglich 2 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in den 20 vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen. Nähere Erläuterungen zur Abgrenzung finden sich in Info-Box 3 der Mindestlohnkommission (2020b).

Abbildung 2.1 Vom Mindestlohn hoch betroffene Wirtschaftszweige nach ihren Anteilen betroffener Beschäftigungsverhältnisse in %, 2014



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

Erläuterung: Die Balkenlänge gibt den Anteil an Beschäftigungsverhältnisse mit Stundenlöhnen unter von 8,50 Euro je Wirtschaftszweig an. Die Prozentzahl am Ende des Balkens weist den Anteil an Beschäftigungsverhältnissen des jeweiligen Wirtschaftszweigs an allen Beschäftigungsverhältnissen in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen aus: Mehr als ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse in den vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen entfallen demnach auf den Einzelhandel (ohne Kfz-Handel).

2.4 Kausal-analytische Methoden

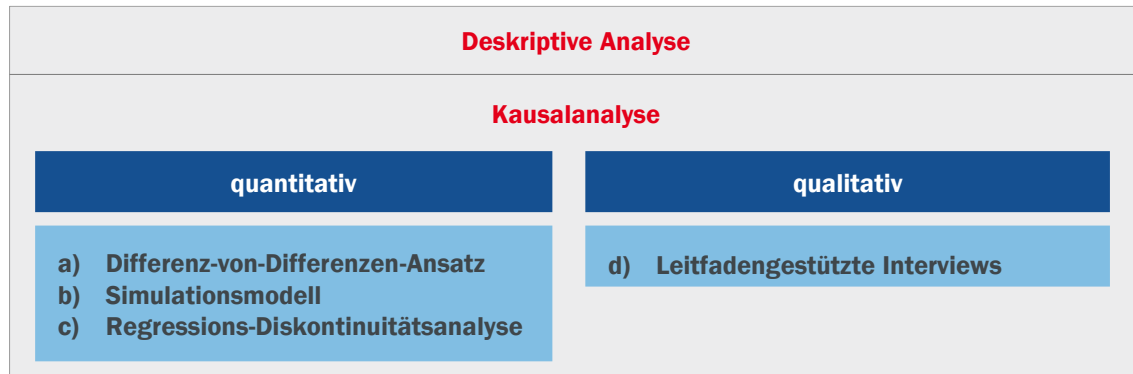
Bei den methodischen Ansätzen zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns greift die Forschung auf Erkenntnisse aus der internationalen Mindestlohnforschung sowie aus der Evaluation der Branchenmindestlöhne in Deutschland zurück (dazu übergreifend Fitzenberger und Doerr (2016), Mindestlohnkommission (2016), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015)).

Um den Effekt des gesetzlichen Mindestlohns von etwaigen anderen Einflussfaktoren isolieren und damit eindeutig bestimmen zu können, werden idealerweise kausal-analytische Methoden eingesetzt. Deskriptive Zeitreihenevidenz, also die im Zeitablauf beobachtbare Veränderung einer Zielgröße bei Einführung des Mindestlohns, ist dafür nicht ausreichend, auch wenn kausale Wirkungsanalysen vor dem Hintergrund der deskriptiven Entwicklung zu betrachten sind (Fitzenberger und Doerr 2016).

Je nach Datenstruktur und Fragestellung sind verschiedene kausal-analytische Verfahren möglich, die nachfolgend näher beschrieben werden (Abbildung 2.2). Zu den quantitativen Methoden zählen im

Kontext der Mindestlohnforschung vor allem der Differenz-von-Differenzen-Ansatz sowie Simulationsmodelle und sehr vereinzelt Regressions-Diskontinuitätsanalysen. Qualitativ lassen sich kausale Effekte im Rahmen von leitfadengestützten Interviews ermitteln.

Abbildung 2.2 Methoden der Mindestlohnforschung



Quelle: Eigene Darstellung Prognos angelehnt an Mindestlohnkommission (2020b).

Quantitative Methoden zur kausalen Analyse der Auswirkung einer Politikmaßnahme basieren in der Regel auf kontrafaktischen Wirkungsanalysen. Die beobachteten Ergebnisse, die infolge der politischen Maßnahme im Markt eingetreten sind, werden mit einer Situation verglichen, die ohne diese politische Maßnahme eingetreten wäre (Mattes und Heimeshoff 2017). Diese Situation ist jedoch naturgemäß nicht beobachtbar. Die methodische Herausforderung bei der Evaluierung kausaler Effekte politischer Maßnahmen wie des flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns besteht somit darin, diese kontrafaktische Situation stattdessen mit geeigneten Methoden abzuschätzen bzw. zu berücksichtigen.

a) Differenz-von-Differenzen-Ansatz

Der Differenz-von-Differenzen (DiD)-Ansatz ist ein quantitatives Verfahren zur Ex-post-Abschätzung kausaler Effekte und die am häufigsten genutzte Methode in der Mindestlohnforschung. Der Ansatz erfordert in der Regel Paneldaten. Auf Basis reiner Querschnittsdaten wie etwa der VSE (Tabelle 2.2) sind solche Kausalanalysen nicht möglich (Burauel et al. 2018).⁷

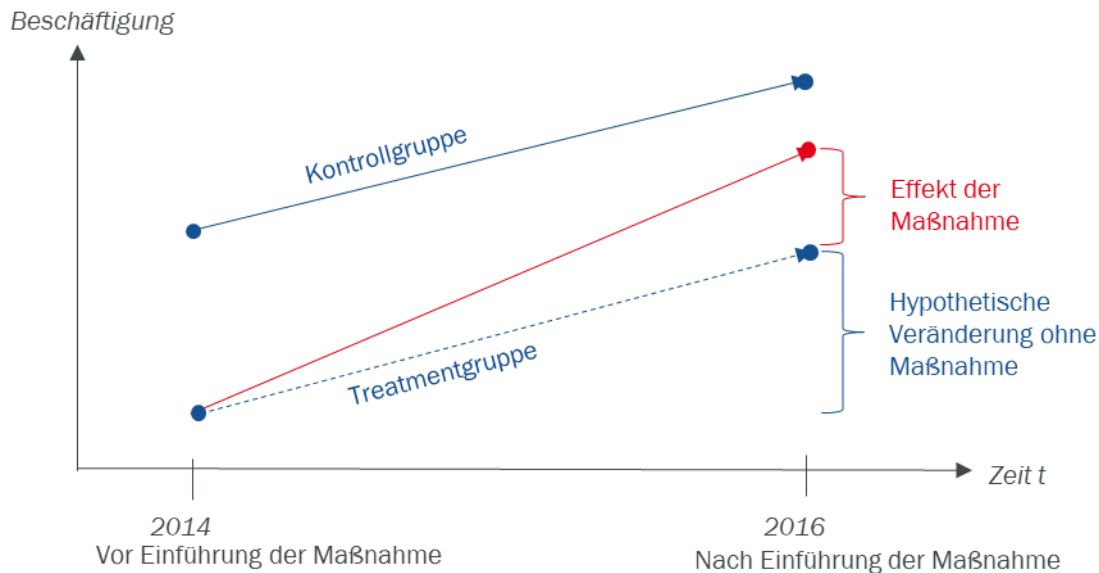
Der DiD-Ansatz isoliert den Effekt einer politischen Maßnahme wie der Einführung des Mindestlohns, indem zwei ähnliche Gruppen (etwa Branchen oder Regionen) bezüglich einer Zielgröße miteinander verglichen werden. Die eine Gruppe (Treatmentgruppe) ist von der Maßnahme betroffen und die andere Gruppe (Kontrollgruppe) nicht. Die relevante Zielgröße – z. B. Beschäftigung – wird in beiden Gruppen vor und nach Einführung der Maßnahme gemessen. Definition und Abgrenzung der Vergleichsgruppen sind dabei von zentraler Bedeutung, um keine verzerrten Schätzer zu erhalten.

Der Unterschied in der Veränderung dieser Größe über die Zeit zwischen den Vergleichsgruppen – also die zweifache Differenzenbildung – wird als kausaler Effekt dieser Maßnahme interpretiert und quantifiziert (Abbildung 2.3). Strukturelle Einflüsse oder zeitliche Trends, die beide Gruppen in gleichem Maße betreffen, werden durch die Differenzenbildung herausgerechnet. Die Wirkungsanalyse zielt somit auf relative, nicht auf absolute Änderungen ab. Vor diesem Hintergrund

⁷ Auf Empfehlung der Mindestlohnkommission ist eine Neukonzeption der verschiedenen Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamts geplant, die zum Jahresbeginn 2022 eingeführt werden soll (Mindestlohnkommission 2020b).

stellen die zuvor beschriebenen Unterschiede in der absoluten Lohnhöhe zwischen SOEP und VSE kein grundsätzliches Problem der Validität derartiger Kausalanalysen dar (Mindestlohnkommission 2020b).

Abbildung 2.3 Schematische Darstellung des Differenz-von-Differenzen-Ansatzes für die Zielgröße Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Kugler et al. (2014).

Bei Einführung einer flächendeckenden Maßnahme wie im Falle des MiLoG ist die Anwendung des klassischen DiD-Ansatzes allerdings weitgehend ausgeschlossen, weil keine Kontrollgruppe zur Verfügung steht, die von dieser Maßnahme nicht betroffen ist. Methodische Modifikationen des DiD-Ansatzes sind nötig, um dieses Verfahren der Kausalanalyse zur Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland anwenden zu können. Variationen in dem Grad der Mindestlohn Betroffenheit oder ein Vergleich von Beschäftigten, die vor der Einführung des MiLoG unter und knapp über Mindestlohn verdient hatten, lassen sich als alternative Varianten zur Identifikation kausaler Effekte nutzen (Mindestlohnkommission 2020b):

Der inkrementelle (oder stufenweise) DiD-Ansatz basiert darauf, dass Regionen, Branchen, Betriebe oder Berufsgruppen in unterschiedlichem Maße von Einführung und Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns betroffen sind. Verglichen werden in den Analysen beispielsweise Regionen mit **unterschiedlicher Eingriffstiefe des Mindestlohns, also unterschiedlichen „Bites“**. Um den Effekt des Mindestlohns kausalanalytisch bestimmen zu können, muss auf andere Einflussfaktoren kontrolliert werden, die die betrachtete Zielgröße in den Gruppen im Zeitverlauf unterschiedlich beeinflusst haben könnten. Auf Ebene der Regionen gilt das beispielsweise für die regionale Wirtschaftsstruktur. Diese zusätzlichen Einflussgrößen müssen bekannt, voneinander abgrenzbar, in ihren Wirkungsrichtungen eindeutig und datenseitig abdeckbar sein, um sie aus dem ermittelten kausalen Effekt herausrechnen zu können. Regionale DiD-Ansätze zählen in der Mindestlohnforschung zu einem der häufigsten Untersuchungsdesigns. Neben der Mindestlohn Betroffenheit von Regionen (z. B. Kreisen oder Arbeitsmarktreionen) werden DiD-Analysen auf der Ebene von Branchen, Betrieben oder Berufsgruppen durchgeführt.

Als Maßgröße für die Eingriffstiefe des Mindestlohns greifen die Untersuchungen je nach Daten und Fragestellung auf verschiedene Indikatoren zurück (Bonin et al. 2018; Mindestlohnkommission

2020b). Dazu zählt zum einen der in Abbildung 1.2 dargestellte Kaitz-Index, der die Höhe des Mindestlohns als Anteil am Medianlohn beschreibt. In einer Region, in der der Mindestlohn 50 Prozent des Medianlohns beträgt, liegt der Kaitz-Index bei 0,5. Als weiterer Indikator wird der Anteil der Mindestlohnbezieherinnen und -bezieher genutzt, so wie etwa bei der Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Wirtschaftszweige (Kapitel 2.3). Er quantifiziert den Anteil der Beschäftigten, die – je nach Definition – einen Stundenlohn in Höhe des Mindestlohns oder weniger erhalten, an allen Beschäftigten. Die Lohnlücke bildet den dritten Indikator, der in der Literatur als Maßgröße für die Eingriffstiefe des Mindestlohns verwendet wird. Sie misst die (durchschnittliche) absolute Differenz zwischen der Höhe des Mindestlohns und dem Stundenlohn für Stundenlöhne unter Mindestlohn-Niveau.

Die zweite Variation des DiD-Ansatzes, der sogenannte „within“-Ansatz, setzt an bei Lohnunterschieden um die Mindestlohnschwelle vor Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015. Verglichen wird eine Gruppe von Beschäftigten, die vor 2015 weniger als 8,50 Euro pro Stunde verdient hatte, mit einer Gruppe von Beschäftigten, die vor 2015 knapp über 8,50 Euro pro Stunde verdient hatte und von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns somit nicht betroffen war. Auch bei dieser Variante des DiD-Ansatzes müssen andere Einflussgrößen herausgerechnet werden, um den kausalen Effekt des Mindestlohns ableiten zu können. Im weiteren Verlauf des Berichts wird dieses Untersuchungsdesign als individuelle Identifikationsstrategie des DiD-Ansatzes beschrieben.

Die Nutzung von DiD-Ansätzen für Kausalanalysen ist neben der notwendigen Kontrolle anderweitig verursachter empirischer Zusammenhänge nur dann zulässig, wenn zwei zentrale Annahmen zutreffen (Mindestlohnkommission 2020b): Die Annahme paralleler Trends in den Vergleichsgruppen, wenn die Maßnahme nicht eingetreten wäre, sowie die Nicht-Beeinflussung der Kontrollgruppe durch die Maßnahme. Die Validität der beiden Annahmen kann mithilfe von theoretischen Überlegungen, deskriptiven Analysen oder empirischen Verfahren wie Placebo-Tests und Robustheitsanalysen abgeschätzt werden (Fitzenberger und Doerr 2016; Aretz et al. 2011).

ANNAHME 1: COMMON TREND ASSUMPTION

Gemäß der Annahme paralleler Trends haben sich die Vergleichsgruppen in Bezug auf die Zielgröße ohne die politische Maßnahme parallel entwickelt. Wird beispielsweise der Effekt des Mindestlohns auf die Beschäftigung untersucht, so erfordert die Nutzung des DiD-Ansatzes, dass die Beschäftigungsentwicklung in Treatment- und Kontrollgruppe ohne den Mindestlohn in beiden Gruppen parallel verlaufen wäre (Abbildung 2.3).

Grundlegend unterschiedliche Entwicklungen zwischen Treatmentgruppe und Kontrollgruppe können im DiD-Ansatz zu einer Verzerrung des geschätzten kausalen Effekts des Mindestlohns führen. Sie lassen sich ggf. mithilfe des Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen (DiDiD)-Ansatzes kontrollieren, den einige Studien wie Burauel et al. (2018) als Erweiterung der „within“-Variante des DiD-Ansatzes nutzen (Mindestlohnkommission 2020b). Burauel et al. (2018) greifen dafür auf einen erweiterten Betrachtungszeitraum vor Einführung des Mindestlohns zurück und messen die Veränderung der Zielgröße.⁸ Die Annahme paralleler Trends wird damit modifiziert: Einflussgrößen – abgesehen vom gesetzlichen Mindestlohn – müssen Treatmentgruppe und Kontrollgruppe ebenfalls in gleichem Maße betreffen. Im Rahmen des DiDiD-Ansatzes muss diese Annahme aber über einen längeren Zeitraum gültig sein (Burauel et al. 2018).

⁸ Im Rahmen der Evaluation der Branchenmindestlöhne wurde der Differenz-von-Differenzen-von-Differenzen-Ansatz mit einem anderen methodischen Fokus diskutiert. Die erweiterte Differenzenbildung ergab sich dort aus einer zusätzlichen Kontrollgruppe (Aretz et al. 2011, Aretz et al. 2013).

ANNAHME 2: STABLE UNIT TREATMENT VALUE ASSUMPTION

Treatment- und Kontrollgruppe müssen darüber bei der DiD-Methode hinaus klar voneinander abgrenzbar sein. Die Einführung der politischen Maßnahme in der Treatmentgruppe darf die Kontrollgruppe nicht beeinflussen. Dementsprechend kann die Analyse kausaler Effekte des Mindestlohns auf die Löhne je nach Forschungsdesign verzerrte Ergebnisse liefern, sofern das MiLoG nicht nur die Löhne von Beschäftigten angehoben hat, die bislang weniger als 8,50 Euro verdient hatten, sondern auch die Löhne von Beschäftigten in höheren Lohngruppen (sogenannter Spillover-Effekt). Die Annahme, dass Treatment- und Kontrollgruppe klar voneinander abgegrenzt sind, ist somit bei Spillover-Effekten nicht erfüllt.

Diese beiden methodisch begründeten Annahmen führen u. a. dazu, dass sich Treatment- und Kontrollgruppe strukturell möglichst ähnlich sein müssen und dass Antizipationseffekte die Verwendung des DiD-Ansatzes einschränken. Antizipationseffekte liegen vor, wenn es bereits vor Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns zu Anpassungsreaktionen bei Betrieben oder Beschäftigten kommt. Sie dürfen dann nicht mehr ohne Weiteres der nicht vom Mindestlohn betroffenen Kontrollgruppe zugeordnet werden (Bossler et al. 2020).

Die Identifikationsstrategie des DiD-Ansatzes unterliegt also zahlreichen Annahmen. Trotz dieser Einschränkungen wird der Ansatz in der Mindestlohnforschung übereinstimmend **als „beste Annäherung“ an die kausalen Effekte des Mindestlohns erachtet** (Bruckmeier und Becker 2018, S. 67). Laut Mindestlohnkommission (2016) sind methodische Kompromisse erforderlich, um auf Grundlage der verfügbaren Daten und methodischen Ansätze eine Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns durchführen zu können.

b) Simulationsmodelle

Simulationsmodelle stellen ein weiteres quantitatives Verfahren zur kausalen Wirkungsanalyse des Mindestlohns dar und kommen überwiegend bei Ex-ante-Untersuchungen oder der expliziten Modellierung komplexer Wirkungszusammenhänge zum Einsatz. Mithilfe von Simulationsmodellen lassen sich beispielsweise die makroökonomischen Effekte des Mindestlohns oder dessen Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme beschreiben.

Modellierungen dieser Art basieren auf theoriegeleiteten Annahmen, die bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. In der Mindestlohnforschung relevant ist z. B. die Modellannahme zur Reaktion von Betrieben und Beschäftigten auf höhere Löhne (Mindestlohnkommission 2020b).

c) Regressions-Diskontinuitätsanalyse

Im Rahmen einer Regressions-Diskontinuitätsanalyse (RD) lassen sich kausale Effekte einer Maßnahme ebenfalls quantifizieren. Ein solches RD-Design ist möglich, wenn die Zuteilung in die Treatment- und Kontrollgruppe anhand eines Schwellwerts erfolgen kann. Mit dessen Überschreiten tritt die Maßnahme ein, bei Unterschreiten bleibt sie aus. Dabei kann es sich – je nach politischer Maßnahme – etwa um eine bestimmte Zahl an Mitarbeitenden in einem Unternehmen handeln, um eine regionale Grenze oder eine Altersgrenze. Die dem RD-Design zugrunde liegende Annahme ist, dass sich die beiden Gruppen unterhalb und oberhalb dieses Schwellwerts abgesehen von der politischen Maßnahme nicht oder nur unwesentlich unterscheiden (Aretz et al. 2013; Kugler et al. 2014). Falls die Zielgröße in der Regressionsschätzung genau an diesem Schwellwert einen Sprung aufweist, lässt sich dies als kausaler Effekt der Maßnahme interpretieren.

Regressions-Diskontinuitätsanalysen setzen laut Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015) im Vergleich zu DiD-Ansätzen weniger Annahmen voraus und benötigen im Gegensatz zu DiD-Ansätzen keine Paneldaten.⁹ In der Mindestlohnforschung wird diese Methode trotzdem kaum genutzt. Bereits bei der Evaluation der Branchenmindestlöhne war dieser Ansatz mangels geeigneter Schwellwerte mit erheblichen Identifikationsproblemen verbunden (Aretz et al. 2013). Auch bei einem geeigneten Schwellwert führt eine Fehlspezifikation der funktionalen Form der Regressionsgleichung zu einem falschen Rückschluss bezüglich des kausalen Effekts. Diese generelle Schwierigkeit der Spezifikation gilt bei RD-Designs in besonderem Maße.

Umkehrer und vom Berge (2020) greifen auf das Design der Regressions-Diskontinuitätsanalyse zurück, um die Auswirkungen der MiLoG-Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu untersuchen. Als langzeitarbeitslos gelten Arbeitslose, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Diesen Schwellwert von einem Jahr Arbeitslosigkeit nutzen Umkehrer und vom Berge (2020) für ihre Analyse. Bei Überschreitung dieses Schwellwerts können die Personen gemäß der gesetzlichen Regelung eine Beschäftigung mit einer Vergütung unterhalb des Mindestlohns aufnehmen.

d) Leitfadengestützte Interviews

Neben den zuvor beschriebenen quantitativen Verfahren greift die Mindestlohnforschung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews auch auf qualitative Verfahren zurück.

Qualitative Untersuchungen können ein breites Spektrum möglicher Verhaltensweisen in den Blick nehmen und vertiefende Informationen über Zusammenhänge liefern, die a priori ggfs. nicht berücksichtigt wurden (Koch et al. 2018). Dazu zählen beispielsweise Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn (Ehrentraut et al. 2020b) und deren akteursspezifische Beweggründe oder relevante Rahmenbedingungen bei der Umsetzung (Ohlert und Bruttel 2018). Gerade angesichts des breiten Spektrums an Anpassungsstrategien, mit denen Betriebe und Beschäftigte auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns reagiert haben (Bruttel 2020), bieten leitfadengestützte Interviews einen wichtigen methodischen Baustein in der Mindestlohnforschung. Statistisch repräsentative Aussagen lassen sich mithilfe qualitativer Untersuchungen allerdings nicht treffen.

Die Interviews werden üblicherweise mit Beschäftigten oder Betrieben (Betriebsleitung, Betriebsräte, Personalverantwortliche) unterschiedlicher Branchen bzw. Branchenvertreterinnen und Branchenvertretern auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite geführt (Mindestlohnkommission 2020b), teilweise differenziert nach Regionen. Die Einschätzungen in den Interviews basieren auf der (subjektiven) Sichtweise der einzelnen Interviewpartnerinnen und Interviewpartner und sind vor dem Hintergrund ihrer individuellen institutionellen Zugehörigkeit zu betrachten.

⁹ Die Anwendung des DiD-Ansatzes auf Daten wiederholter Querschnittserhebungen (*repeated cross section*) führt nur dann zu validen Schätzergebnissen, wenn keine unbeobachtete Heterogenität zwischen den Untersuchungseinheiten vorliegt. Diese Annahme ist in der nicht-experimentellen Sozialforschung in der Regel aber kaum erfüllt. Querschnittsdaten wie die VSE eignen sich darum nur sehr eingeschränkt für Kausalanalysen mithilfe des DiD-Ansatzes (Burauel et al. 2018).

3. Kontrolle und Durchsetzung des Mindestlohns

3.1 Gesetzliche Vorgaben

Das Mindestlohngesetz (MiLoG) enthält in §§ 13 bis 17 eine Reihe von Vorgaben und Pflichten, die zur Durchsetzung des Mindestlohns von den Arbeitgebern einzuhalten sind. In § 13 MiLoG wird die **Haftung des Auftraggebers** für die Zahlung des Mindestlohns bei Werk- oder Dienstleistungen durch Subunternehmer festgelegt. Nach § 17 MiLoG werden die Pflichten der Arbeitszeiterfassung und Dokumentation geregelt und bestimmt, welche Branchen und welche Beschäftigten von diesen Regelungen betroffen sind. Die **Dokumentation** der Arbeitszeit dient der Kontrolle des gesetzlichen Mindestlohns, für die gemäß § 14 MiLoG die Zollbehörden zuständig sind. Arbeitgeber sind nach § 15 MiLoG verpflichtet, bei Prüfungen des Zolls mitzuwirken. Zudem gelten in bestimmten Branchen Meldepflichten für im Ausland ansässige Arbeitgeber (§ 16 MiLoG).

3.1.1 Haftung des Auftraggebers nach § 13 MiLoG

Das Mindestlohngesetz sieht nach § 13 eine Auftraggeberhaftung vor, die bei Werk- oder Dienstleistungen durch Subunternehmer in Kraft tritt, wenn der Subunternehmer seine Beschäftigten nicht mit dem Mindestlohn vergütet. In § 13 MiLoG wird zur Begründung der Haftung auf § 14 Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) verwiesen. Die Regelung zur Haftung des Auftraggebers zielt darauf ab, eine Umgehung des Mindestlohns durch Werkvertrags- und Subunternehmerketten zu vermeiden. Betroffene Beschäftigte können dadurch ihren Mindestlohnanspruch zivilrechtlich nicht nur bei ihrem Arbeitgeber, sondern auch bei einem höher gestellten Auftraggeber geltend machen (Boockmann et al. 2020).

Im Rahmen der qualitativen Untersuchungen von Boockmann et al. (2020) zur Kontrolle und Durchsetzung des gesetzlichen Mindestlohns wurden Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen sowie Betriebe in Interviews zu ihren Erfahrungen mit dem Thema Auftraggeberhaftung nach § 13 MiLoG befragt. Die Interviews liefern Hinweise, dass sich in einigen Betrieben dadurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand ergeben hat. Hierunter fallen u. a. das Einholen von Bestätigungen über die Zahlung des Mindestlohns beim Subunternehmer, Einschränkungen bei der Nutzung von Subunternehmen oder die Anpassung innerbetrieblicher Abläufe, beispielsweise bei der Vertragskontrolle. Diese Maßnahmen dienen in der Regel dazu, das Risiko zivilrechtlicher Haftungsansprüche nach § 13 MiLoG zu minimieren.¹⁰ Jedoch ist es nach Aussage der Befragten für einen Auftraggeber schwer feststellbar, ob bei einem nachgelagerten Unternehmen ein Mindestlohnverstoß vorliegt, da in der Regel keine aussagekräftigen Unterlagen vorliegen, um die Einhaltung des Mindestlohns bei Subunternehmen wirksam kontrollieren zu können. Einige der Befragten kritisieren die fehlenden Kontrollmöglichkeiten und die beschränkte Wirkung der gesetzlichen Regelung.

Boockmann et al. (2020) kommen bei einer Befragung von Arbeitgebern, die von §§ 13 bis 17 MiLoG betroffen sind, außerdem zu dem Ergebnis, dass nicht alle dieser Betriebe gleichermaßen über die Regelungen nach § 13 MiLoG informiert sind. Tendenziell ist die Informationslage in kleineren Betrieben schlechter als in größeren. Einem Teil der Befragten ist die Auftraggeberhaftung bei der Zusammenarbeit mit Subunternehmern bekannt, gleichzeitig gibt es Akteure, die ein geringeres Bewusstsein für die Bedeutung dieser Regelungen ausdrücken bzw. fehlerhaftes Wissen über die

¹⁰ Neben zivilrechtlichen Haftungsansprüchen können sich ordnungsrechtliche Ansprüche nach § 21 Abs. 2 MiLoG ergeben, siehe dazu Kapitel 3.2.

eigene Betroffenheit offenbaren. Auch bei den befragten Beschäftigten ist ein Informationsdefizit bezüglich ihres zivilrechtlichen Anspruchs festzustellen. Generell gibt es bislang wenig Erfahrungswissen über die Nutzung und Auswirkungen des zivilrechtlichen Anspruchs.

3.1.2 Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG

Arbeitgeber sind nach § 17 Abs. 1 und 2 MiLoG verpflichtet, die Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten sowie von allen Beschäftigten in Branchen, die in § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) genannt werden, zu dokumentieren.¹¹ Es sind innerhalb von sieben Tagen¹² Beginn, Ende und Dauer der Arbeitszeit festzuhalten.¹³ Diese Aufzeichnungen müssen für mindestens zwei Jahre aufbewahrt und für Kontrollen zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt gleichermaßen für von Zeitarbeitsunternehmen überlassene Beschäftigte. Die Art der Umsetzung liegt im Verantwortungsbereich der Betriebe.

Die gesetzlichen Regelungen des MiLoG zur Dokumentationspflicht entsprechen den Regelungen der Branchenmindestlöhne nach dem AEntG sowie dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Diese Dokumentationspflichten gelten laut der Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiloDokV) vom 29. Juli 2015 jedoch nicht für die Gruppe der Beschäftigten, deren verstetigter Monatslohn 2.958 Euro brutto überschreitet oder innerhalb der letzten zwölf Monate nachweislich über 2.000 Euro brutto liegt. Von den Dokumentationspflichten befreit sind zudem im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses arbeitende Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Kinder und Eltern des Arbeitgebers.

Für das Jahr 2018 waren nach Schätzungen des IAB insgesamt rund 6,65 Millionen geringfügig Beschäftigte von der Dokumentationspflicht nach dem Mindestlohngesetz betroffen. Ebenfalls betroffen waren 2,72 Mio sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen, wobei für den Großteil dieser Personen (1,95 Mio. oder knapp 72 %) die Dokumentationspflicht durch das Mindestlohngesetz neu eingeführt wurde. Für die übrigen rund 30 Prozent sahen die Regelungen zu den Branchenmindestlöhnen bereits Dokumentationspflichten vor (vom Berge et al. 2020).

BETROFFENHEIT UND MEHRAUFWAND

Grundsätzlich zeigen die qualitativen Untersuchungen von Koch et al. (2018), Koch et al. (2020) und Boockmann et al. (2020), dass die notwendigen Anpassungsreaktionen durch die Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG zu unterschiedlichen Reaktionen in den Betrieben geführt haben und stark von der Art der Arbeitszeitdokumentation vor Einführung des Mindestlohns abhängen (Abbildung 3.1). Eine von Boockmann et al. (2020) durchgeführte repräsentative Befragung von 3.000 Vertreterinnen und Vertretern von vom MiLoG betroffenen Betrieben ermittelt, dass in 57 Prozent der von der Erweiterung der Dokumentationspflicht betroffenen Betriebe die Arbeitszeit bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns den Vorgaben nach § 17 MiLoG entsprechend erfasst wurde. In 21 Prozent der Betriebe musste im Rahmen der Mindestlohneinführung die Art der

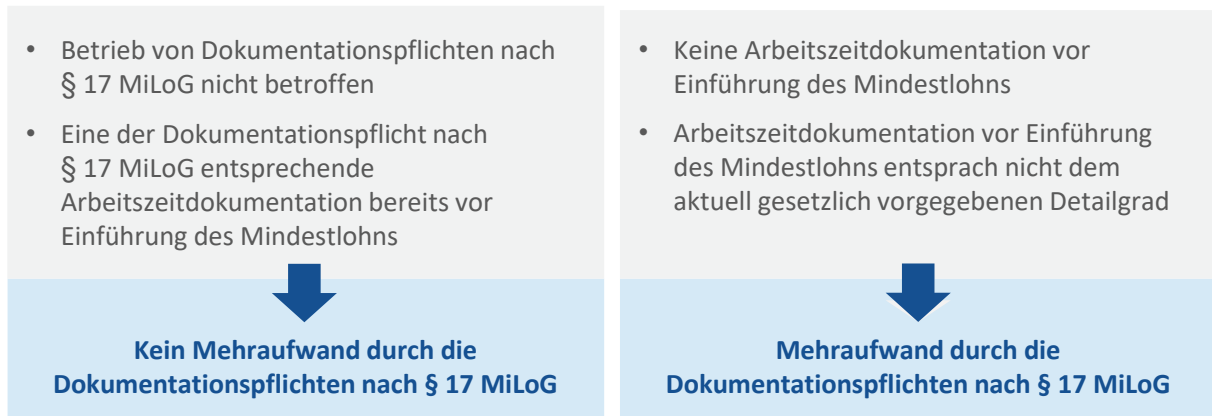
¹¹ Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz nennt in §2a folgende Branchen: Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und die damit verbundenen Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, Fleischwirtschaft, Prostitutionsgewerbe, Wach- und Sicherheitsgewerbe.

¹² Arbeitgeber und Entleiher der Fleischwirtschaft sind verpflichtet, die Arbeitszeit jeweils am Tag der Arbeitsleistung aufzuzeichnen (Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft).

¹³ Bereits vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns bestand die Pflicht zur Aufzeichnung von Mehrarbeit nach § 16 Abs. 1 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) sowie zur Einhaltung einer täglichen Höchstarbeitszeit von zehn Stunden nach § 3 ArbZG.

Aufzeichnung verändert oder eine Dokumentation eingeführt werden. 22 Prozent der Betriebe haben vor Einführung des Mindestlohngesetzes dagegen keine Arbeitszeiterfassung vorgenommen.

Abbildung 3.1 Betroffenheit der Betriebe durch die Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Koch et al (2020).

Bezogen auf die Unternehmensgröße deuten die von Koch et al. (2018) durchgeführten leitfadengestützten Interviews mit Verantwortlichen der betrieblichen Entscheidungsebene sowie Beschäftigten und Betriebsräten aus vom Mindestlohn betroffenen Betrieben daraufhin, dass größere Betriebe tendenziell häufiger bereits vor Einführung des MiLoG entsprechende Zeiterfassungssysteme genutzt haben und somit im Rahmen der Mindestlohneinführung keine Anpassungen nötig waren.¹⁴ Im Vergleich dazu haben mittelgroße Betriebe häufiger technische und organisatorische Strukturen neu aufgebaut. In kleinen Betrieben erfolgten nach Aussage der betrieblichen Entscheidungsträger weniger organisatorische Anpassungen. Zu dieser Einschätzung kommen auch (Boockmann et al. 2020).

In der Nachfolgeuntersuchung mit vergleichbarem Studienaufbau kommen Koch et al. (2020) zu dem Ergebnis, dass sich in den Betrieben mit der Zeit eine Routine bezüglich der Dokumentationspflichten entwickelt hat. Dennoch wird insbesondere von kleineren, teilweise auch von mittleren Betrieben berichtet, dass die Einhaltung der Bestimmungen zur Arbeitszeiterfassung einen deutlichen und anhaltenden Aufwand mit sich bringt. Die Information und Sensibilisierung der Beschäftigten für das Thema Arbeitszeiterfassung sowie die Kontrolle obliegen in kleinen Betrieben dabei häufiger der Geschäftsführung bzw. der Inhaberin oder dem Inhaber. In welchem Umfang die Dokumentationspflicht ursächlich für den in den Interviews geschilderten Aufwand ist, lässt sich laut der Autorinnen und Autoren aus den Interviews nicht ableiten.

Im Rahmen der VE 2015 geben 42 Prozent der betroffenen Betriebe an, dass es durch die Dokumentationspflichten zu erheblichem Mehraufwand im Bereich der Arbeitszeitdokumentation gekommen ist (Statistisches Bundesamt 2017a). Ein Drittel der befragten Betriebe stimmte in der repräsentativen Erhebung von Boockmann et al. (2020) im Jahr 2019 der Aussage zu, dass der Zeitaufwand der Arbeitszeiterfassung durch das MiLoG gestiegen ist. Der Mehraufwand hängt vor allem von der Art der Arbeitszeitdokumentation vor Einführung des Mindestlohns ab. Mehraufwand ergab sich laut den Befragten durch die Anpassung von Arbeitsschritten und anderen Verwaltungsprozessen und insbesondere dann, wenn die Arbeitszeit zuvor gar nicht oder weniger

¹⁴ Koch et al. (2018, 2020) nutzen folgende Differenzierung bezüglich der Unternehmensgröße: kleine (1 bis 20 Beschäftigte), mittlere (21 bis 200 Beschäftigte) und große Betriebe (mehr als 200 Beschäftigte).

genau erfasst wurde als im MiLoG vorgeschrieben. Jedoch zeigt die Untersuchung auch, dass Betriebe teilweise nicht ausschließlich für Beschäftigte, die der gesetzlichen Verpflichtung unterliegen, sondern für alle Beschäftigten die Arbeitszeit konform nach § 17 MiLoG erfassen.

Der auf die erweiterten Dokumentationspflichten (für Arbeitszeitaufzeichnung und die Aufbewahrung der Unterlagen) zurückzuführende zeitliche und damit auch finanzielle Mehraufwand liegt nach den Berechnungen von Boockmann et al. (2020) in den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen bei 1,3 Arbeitsstunden und 32 Euro jeweils pro Jahr und Beschäftigtem. In den anderen vom Mindestlohn betroffenen Branchen wird ein Wert von 0,3 Arbeitsstunden und 8 Euro jeweils pro Jahr und Beschäftigtem ermittelt. Die Daten für diese Berechnungen basieren auf den Einschätzungen und Kenntnissen der befragten Betriebe und berücksichtigen zudem die unterschiedlichen Betriebsgrößen.

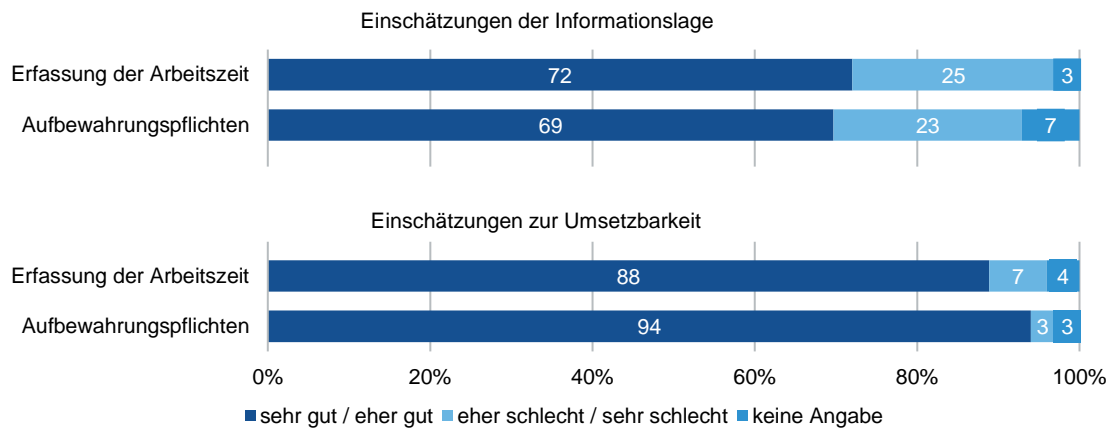
Für die Betriebe mit Beschäftigten, für die die Arbeitszeit nach § 17 MiLoG aufgezeichnet wurde, ergibt sich insgesamt ein zeitlicher und finanzieller Zusatzaufwand in Höhe von 11,2 Millionen Arbeitsstunden bzw. 290 Millionen Euro für das Jahr 2019 für die Arbeitszeiterfassung sowie die Aufbewahrung, wobei 60 Prozent des Aufwands in den Branchen aus §2a SchwarzArbG angefallen sind. Setzt man diese Zahlen mit dem Gesamtaufwand für Arbeitszeiterfassung und Dokumentation ins Verhältnis, beträgt der mindeslohninduzierte Mehraufwand etwa sieben Prozent. (Boockmann et al. 2020).¹⁵

INFORMATION UND AKZEPTANZ

Die von Boockmann et al. (2020) befragten Arbeitgeber, die entweder zu den in § 2a SchwarzArbG genannten Branchen gehören oder geringfügig Beschäftigte haben, fühlen sich insgesamt mehrheitlich gut bzw. sehr gut über die Pflichten zur Erfassung der Arbeitszeit (72 %) sowie über die Aufbewahrungspflichten (69 %) informiert. Jedoch schätzen immer noch 25 bzw. 23 Prozent ihre Informationslage als eher schlecht / sehr schlecht ein, wobei dies für kleinere Betriebe häufiger zutrifft als für größere Betriebe. Die deutliche Mehrheit der befragten Arbeitgeber bewertet die Pflichten zur Zeiterfassung (88 %) und Aufbewahrung (94%) jedoch als sehr gut / eher gut umsetzbar (Abbildung 3.2) (Boockmann et al. 2020).

¹⁵ Basierend auf einer Befragung von 150 von der Dokumentationspflicht betroffenen Unternehmen schätzt das Statistische Bundesamt die auf zusätzliche Dokumentationspflichten zurückzuführenden Bürokratiekosten auf 236 Millionen Euro im Jahr. Der Berechnung liegt ein zusätzlicher Zeitaufwand von 1,3 Minuten pro Beschäftigten und Arbeitstag zugrunde (Deutscher Bundestag 2019). Jedoch lassen sich die dieser Schätzung zugrunde liegenden Berechnungsweisen und Annahmen nicht im Detail nachvollziehen. Abweichungen im Vergleich zu Boockmann et al. (2020), bspw. beim berücksichtigten zusätzlichen Zeitaufwand, lassen sich so nicht eindeutig erklären.

Abbildung 3.2 Informiertheit der Arbeitgeber über die Pflichten nach § 17 MiLoG und Einschätzung der Umsetzbarkeit



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Boockmann et al (2020). n=3.000

3.2 Mindestlohnkontrolle

Mit Einführung des MiLoG im Jahr 2015 wurde der Aufgabenbereich der Zollverwaltung, die für die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung zuständig ist, um die Prüfung der Einhaltung des Mindestlohngesetzes erweitert (§§ 14, 15 MiLoG). Der generelle Prüfauftrag der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) basiert auf § 2 Abs. 1 SchwarzArbG. Die FKS kontrolliert bereits seit 1997 die Einhaltung der Branchenmindestlöhne nach dem AEntG und seit dem Jahr 2012 die Lohnuntergrenzen nach dem AÜG. Die Kontrolle anderer tariflich vereinbarter Mindestlöhne wird von den Tarifpartnern selbst durchgeführt (Boockmann et al. 2020).

PRÜFVERFAHREN

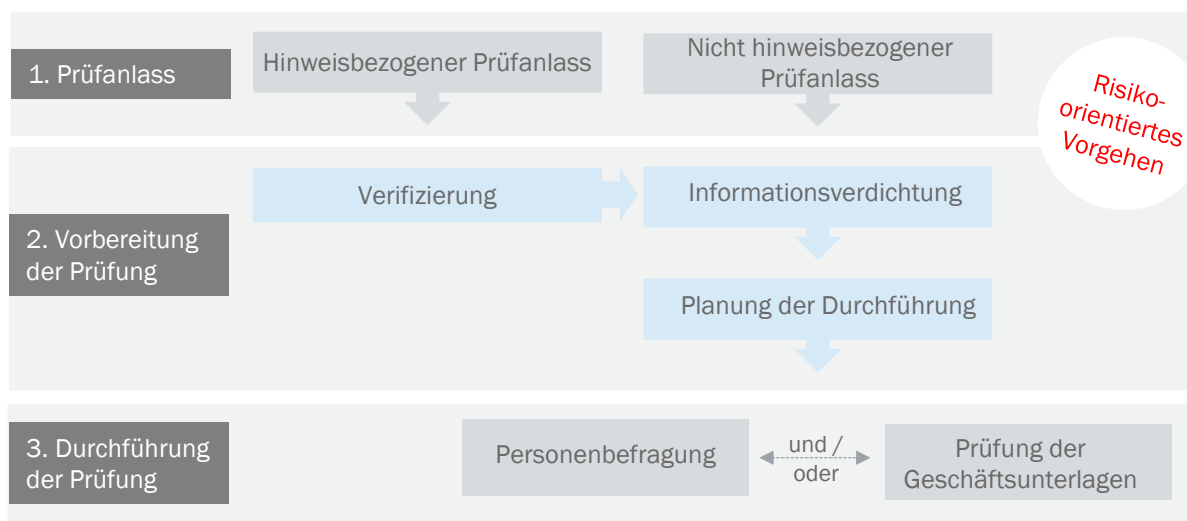
Bei dem von der FKS angewendeten Prüfverfahren handelt es sich um ein ganzheitliches Prüfverfahren, das im Rahmen einer Arbeitgeberprüfung in der Regel alle in Frage kommenden rechtlichen Regelungen abdeckt, wie z. B. Anmeldung der Beschäftigten zur Sozialversicherung, Prüfung erforderlicher Aufenthaltstitel oder eben die Einhaltung der Mindestlöhne. Die Einhaltung der Vorgaben des MiLoG ist somit ein Aspekt eines umfassenderen Prüfverfahrens. Ausnahmen sind sogenannte Schwerpunktprüfungen, die sich vorrangig auf ausgewählte Prüfaspekte konzentrieren. Laut Boockmann et al. (2020) sind Mindestlöhne nach MiLoG, AEntG oder AÜG Gegenstand bei etwa 80 Prozent der Prüfungen, die von der FKS durchgeführt werden. Besteht auf Grundlage der Arbeitgeberprüfung der konkrete Verdacht einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit, leitet die FKS ein Ermittlungsverfahren ein.

Das Prüfverfahren der FKS lässt sich laut Boockmann et al. (2020) in drei Prozessschritte gliedern: der Prüfanlass, die Vorbereitung und die Durchführung der Prüfung (Abbildung 3.3). Als Prüfanlass gehen bei der FKS einerseits Hinweise aus der Bevölkerung, von Beschäftigten oder kooperierenden Behörden wie der Deutschen Rentenversicherung oder den Finanzämtern ein. Andererseits gibt es nicht hinweisbezogene Prüfanlässe (etwa die oben genannten Schwerpunktprüfungen). Bei der Auswahl aller Prüfanlässe verfolgt die FKS ein risikoorientiertes Verfahren, d. h. die Auswahl von Prüfobjekten richtet sich nach der Wahrscheinlichkeit der Vergehensentdeckung. Der Fokus liegt dabei auf Arbeitgebern in Branchen, die besonders von Schwarzarbeit betroffenen sind sowie der

Verfolgung organisierter Schwarzarbeit und schwerwiegenden Verstößen (Deutscher Bundestag 2016a, 2016b; Mindestlohnkommission 2020b).

Im Fall eines hinweisbezogenen Prüfanlasses wird dieser von den Mitarbeitenden der FKS im nächsten Schritt verifiziert, und es wird bewertet, ob der Hinweis eine Prüfung rechtfertigt. Ist dies der Fall, erfolgt analog zu einem nicht hinweisbezogenen Prüfanlass die Einholung zusätzlicher Informationen über die Prüfobjekte (z. B. bei der Deutschen Rentenversicherung) und die Planung der Durchführung der Prüfung (Zeitpunkt, Personalstärke, Anmeldung der Prüfung etc.). Soll im Rahmen der Prüfung eine Personenbefragung stattfinden, wird diese direkt in den Betrieben mit einem strukturierten Fragebogen durchgeführt. Zusätzlich oder alternativ zur Personenbefragung erfolgt die Prüfung der Geschäftsunterlagen (Boockmann et al. 2020).

Abbildung 3.3 Prüfverfahren der Finanzkontrolle Schwarzarbeit



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Boockmann et al (2020).

Das ganzheitliche Prüfvorgehen der FKS erweist sich nach den qualitativen Untersuchungsergebnissen von Boockmann et al. (2020) als sehr komplex und erfordert daher umfangreiches Wissen der Prüferinnen und Prüfer. Mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns wurden zwar für die Umsetzung des zusätzlichen Prüfauftrags vom Deutschen Bundestag mehr Personalressourcen bewilligt und aufgebaut. Von den vorgesehenen Planstellen konnten bislang jedoch nur etwa 80 Prozent besetzt werden (Stand: 2020) (Mindestlohnkommission 2020b).¹⁶

Ergeben sich infolge einer Prüfung Beanstandungen aufgrund von Formalverstößen oder Verstößen wegen Nicht-Gewährung des gesetzlichen Mindestlohns, kann durch die FKS ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden.

Ordnungswidrigkeiten im Sinne des MiLoG nach § 21 umfassen die Nicht- oder nicht rechtzeitige Zahlung des Mindestlohns, Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht bei Kontrollen, Verstöße gegen die Meldepflicht, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichtverstöße und zudem die bewusste oder fahrlässige Beauftragung eines Subunternehmers, der seine Beschäftigten nicht nach Mindestlohn bezahlt (Boockmann et al. 2020).

¹⁶ Vor dem Hintergrund der teilweise als unattraktiv empfundenen Arbeitsbedingungen (u. a. Arbeitszeit, Vergütung) bestand auch ohne die zusätzlichen Prüfaufgaben des MiLoG bereits ungedeckter Personalbedarf in der FKS dies zu einem nicht gedeckten Personalbedarf.

Die Nichtzahlung des Mindestlohns kann neben einer Ordnungswidrigkeit auch ein Strafverfahren nach sich ziehen. Die Ahndung von Strafverfahren bei Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB kann seit Juli 2019 von der Staatsanwaltschaft an die FKS übertragen werden (§§ 14a, 14b SchwarzArbG). Die strukturellen Anpassungsbedarfe, die sich daraus innerhalb der Zollverwaltung ergeben haben, sind noch in der Umsetzung (Boockmann et al. 2020).

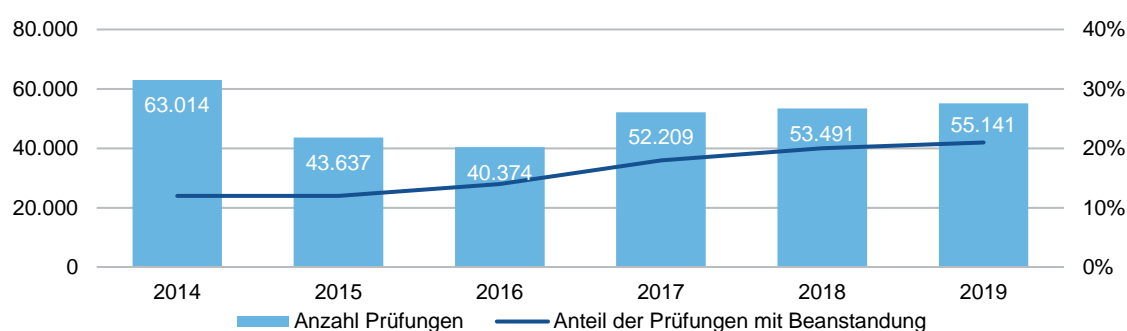
ENTWICKLUNG DER ARBEITGEBERPRÜFUNGEN UND ERMITTLUNGEN

Im Jahr der Mindestlohneinführung sowie im Folgejahr 2016 führte die FKS mit knapp 44.000 bzw. gut 40.000 Arbeitgeberprüfungen deutlich weniger Prüfungen durch als noch im Jahr 2014 (Abbildung 3.4). Die Anzahl der Prüfungen stieg anschließend über die Jahre an und lag im Jahr 2019 bei rund 55.000 Arbeitgeberprüfungen, womit das Niveau von 2014 jedoch noch nicht wieder erreicht wurde. Rund 34 Prozent der geprüften Arbeitgeber fallen gemäß den Daten des Zolls schwerpunktmäßig unter das AEntG oder das AÜG, 66 Prozent der Prüfungen auf Branchen, in denen schwerpunktmäßig der gesetzliche Mindestlohn gilt (Mindestlohnkommission 2020b).¹⁷

Boockmann et al. (2020) kommen zu dem Ergebniss, dass sich die Wahrscheinlichkeit für Betriebe, vom Zoll geprüft zu werden, seit 2014 reduziert hat. Lag die Anzahl der Prüfungen im Jahr 2014 bei 0,053 Prüfungen pro Betrieb, waren es 2017 nur noch 0,030 Prüfungen pro Betrieb. Nach Aussage der FKS lässt sich die geringere Anzahl von Arbeitgeberprüfungen seit 2014 auf die strategische Umstellung auf das risikoorientierte Prüfverfahren zurückführen (Mindestlohnkommission 2020b).

In den Interviews von Boockmann et al. (2020) wird von den befragten Vertreterinnen und Vertretern der FKS durchweg berichtet, dass die Prüfungen der FKS mehrheitlich trotz der Risikoorientierung ohne Beanstandung enden, was sich auch in der Zollstatistik zeigt. Allerdings nimmt der Anteil der Prüfungen, die zu einer Beanstandung führen, seit 2014 kontinuierlich zu. Führten 2015 noch knapp 13 Prozent der Prüfungen zur Feststellung von Unregelmäßigkeiten, lag der Anteil im Jahr 2019 bei ca. 20 Prozent (Abbildung 3.4) (Mindestlohnkommission 2020b).

Abbildung 3.4 Arbeitgeberprüfungen der FKS insgesamt, 2014 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

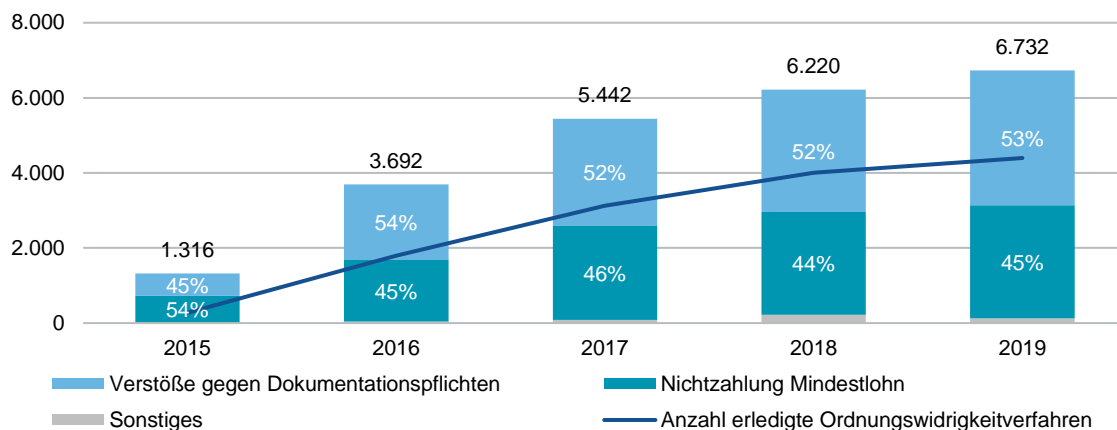
Laut Zollstatistik wurden im Jahr 2019 insgesamt rund 146.000 Ermittlungsverfahren aufgrund von Prüfungsbeanstandungen eingeleitet, bei knapp 7.000 Verfahren (5 %) handelte es sich um

¹⁷ Bei der Zollstatistik handelt es sich um eine Arbeitsstatistik. Die quantitative Analyse der verfolgten Delikte ist somit nur beschränkt möglich (Mindestlohnkommission 2020b).

Ordnungswidrigkeitsverstöße gegen das MiLoG.¹⁸ Insgesamt überwiegen die Verfahren wegen ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II und SGB III, Beitragsvorenthaltungen nach § 266a StGB oder Ermittlungsverfahren aufgrund von fehlenden Aufenthaltstiteln, die alle in den Aufgabenbereich der FSK fallen.¹⁹

Seit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns haben die Ordnungswidrigkeitsverfahren nach MiLoG kontinuierlich zugenommen und betreffen hauptsächlich die Nichtzahlung des Mindestlohns und Formalverstöße gegen Dokumentationspflichten (Abbildung 3.5) (Mindestlohnkommission 2020b).²⁰

Abbildung 3.5 Ordnungswidrigkeitsverfahren nach MiLoG, 2015 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

Da die MiloDokV die Dokumentationspflicht auf diejenigen Beschäftigten beschränkt, deren Bruttomonatslohn unter der Schwelle von 2.000 Euro liegt und die in Branchen arbeiten, die im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz genannt sind, verweisen vom Berge et al. (2020) darauf, dass Betriebe und Branchen, die keine Dokumentation der Arbeitszeit vorhalten müssen, nur schwer zu kontrollieren sind.

Neben der Dokumentationspflicht und der Nichtzahlung des Mindestlohns werden nur äußerst selten andere Verstöße in Verbindung mit dem MiLoG durch den Zoll geahndet. Dies betrifft z. B. Verstöße gegen die Auftraggeberhaftung. Bei der Prüfung der Bestimmungen des § 13 MiLoG kann die FKS ein Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten, wenn ein Auftraggeber ein Subunternehmen zur Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, das seine Beschäftigten nicht mit Mindestlohn bezahlt. Hierfür müssen Hinweise gefunden werden, die eine bewusste oder fahrlässige Vergabe an nachgelagerte Unternehmen belegen. Die Durchsetzung der zivilrechtlichen Haftung des Mindestlohns gehört jedoch nicht zu den Aufgaben der FKS und muss von den Beschäftigten selbst wahrgenommen werden (Kapitel 3.1.1). Jedoch wurde in den Interviews mit Beschäftigten der FKS angemerkt, dass der Sachverhalt nach § 21 Abs. 2 MiLoG nur schwer prüfbar ist und somit nach § 13 MiLoG nur sehr vereinzelt Beanstandungen festgestellt werden (Boockmann et al. 2020).

Die Geldbußen der im Jahr 2019 durch den Zoll abgeschlossenen Verfahren lagen bei 12,1 Millionen Euro insgesamt und im Durchschnitt bei 2.750 Euro je Ordnungswidrigkeit, wobei je nach Umfang

¹⁸ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Einleitung und Abschluss der Verfahren in unterschiedliche Jahre fallen können.

¹⁹ In der Regel werden Verfahren bei Verdacht auf Ordnungswidrigkeiten nach § 21 MiLoG und Strafverfahren wegen Beitragsvorenthaltung nach § 266a StGB separat gezählt (Mindestlohnkommission 2020b).

²⁰ Die Einleitung und der Abschluss eines Verfahres können in unterschiedliche Jahre fallen.

und Schwere des Verstoßes die Bußgeldzahlungen stark variieren. Im Jahr der Mindestlohneinführung lag die Summe der Bußgelder bei 300.000 Euro und ist über die Jahre deutlich gestiegen. Verstöße gegen die Dokumentationspflicht wurden im Jahr 2019 durchschnittlich mit 970 Euro geahndet, die Nichtzahlung des Mindestlohns mit durchschnittlich 5.570 Euro. Die Schadenssumme aus vorenthaltenen Lohnzahlungen beläuft sich für das Jahr 2019 auf 10,5 Millionen Euro (Mindestlohnkommission 2020b).

Neben dem Zoll führt auch die Deutsche Rentenversicherung eine regelmäßige Betriebsprüfung der Entgeltabrechnungen auf Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns und der Branchenmindestlöhne auf Basis der arbeitsvertraglich festgelegten Arbeitszeiten durch. Im Jahr 2018 wurden bei der Deutschen Rentenversicherung 393.000. Betriebsprüfungen und im Jahr 2019 etwa 404.000 Betriebsprüfungen durchgeführt. Bei 0,3 Prozent dieser Prüfungen wurden Verstöße gegen das MiLoG erfasst (Mindestlohnkommission 2020b).

3.3 Mindestlohnverstöße und Schwarzarbeit

Ob der Mindestlohn trotz bestehender gesetzlicher Vorgaben und Kontrollen flächendeckend umgesetzt wird, ist für die Mindestlohnforschung eine entscheidende, aber nicht einfach zu beantwortende Frage. Um sich dem Thema zu nähern, werden zumeist die Art der **Umgehungspraktiken** untersucht sowie die Auswirkungen des Mindestlohns auf die **Schwarzarbeit**. Eine weitere Perspektive auf den Grad der Umsetzung (Stichwort: **Non-Compliance**) bieten zudem die Ergebnisse von repräsentativen Datenerhebungen.

3.3.1 Umgehungspraktiken

Zur Art der Umgehungspraktiken liegen verschiedene qualitative Forschungsprojekte (Fuchs et al. 2020; Koch et al. 2020; Koch et al. 2018; Glemser et al. 2017), branchenspezifische Fallstudien (Bosch 2020) und gewerkschaftliche Publikationen (Falk 2018; Falk und Riedel 2017) vor. Bereits vor Einführung des MiLoG wiesen zudem einige qualitative Studien auf grundlegende Umgehungspraktiken bei Branchenmindestlöhnen hin (Böhlke und Schulten 2014). Tabelle 3.1 fasst die beobachteten Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns auf Basis der Literatur zusammen.

Tabelle 3.1 Beobachtete Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns

Umgehungstatbestände	Beispiele
Lückenhafte Erfassung der Arbeitszeiterfassung	<ul style="list-style-type: none"> • Illegale Vergütung von nicht dokumentierter Arbeitszeit <ul style="list-style-type: none"> • Nichterfassung von Arbeit und Dokumentation zu einem späteren Zeitpunkt • Nicht-Vergütung geleisteter Arbeitszeit z. B. von Überstunden
Arbeitsverdichtung	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung unrealistischer Zielvorgaben z. B. Stück- und Akkordlohn, Zeitvorgaben • Pauschalvergütung ohne Berücksichtigung der Arbeitszeit
Mit dem Mindestlohn unkonforme Lohnmodelle	<ul style="list-style-type: none"> • Ungerechtfertigte Anrechnung von Kost und Logis oder anderer Leistungen z. B. Trinkgelder, Weihnachts- und Urlaubsgeld auf den Mindestlohn • Unzulässige Verrechnung der Arbeitsstunden mit Konsumeinkäufen, Sachbezügen und Gutscheinen • Nicht-Vergütung bestimmter Arbeitszeiten, z. B. von Rüst- oder Fahrzeiten
Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen	<ul style="list-style-type: none"> • Ungerechtfertigte Inanspruchnahme von gesetzlichen Ausnahmetatbeständen für regulär Beschäftigte, z. B. Praktikantenregelungen
Falschdeklaration von Beschäftigungsverhältnissen	<ul style="list-style-type: none"> • Scheinselbstständigkeit
Vereinbarte Entlohnung unter Mindestlohn	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung von Stundenlöhnen unterhalb des Mindestlohns

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis Mindestlohnkommission (2020b), Koch et al. (2020), Fuchs et al. (2020).

Im Rahmen der qualitativen Untersuchung von (Koch et al. 2020) zu den Verhaltensmustern von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns wird von den Befragten die unkorrekte Ausführung der Arbeitszeiterfassung als gängigste Umgehungspraxis hervorgehoben. Durch eine lückenhafte Erfassung der Arbeitszeit ergibt sich eine Diskrepanz zwischen tatsächlicher und dokumentierter Arbeitszeit. Dies kann bedeuten, dass Arbeitszeit zwar vergütet, jedoch nicht dokumentiert wird. In einigen Betrieben kommt es vor, dass Mehrarbeit bei der Dokumentation nicht am Tag des Arbeitsaufwands, sondern zu einem anderen Zeitpunkt erfasst wird (z. B. bei Arbeitsspitzen) oder dass Arbeitszeit weder dokumentiert noch vergütet wird (ebd.).

Weitere Umgehungspraktiken sind die Vereinbarung unrealistisch hoher Leistungsvorgaben oder die Berücksichtigung von Sachbezügen, Kost und Logis, Trinkgeldern etc. bei der Bemessung des Lohns. Fuchs et al. (2020) verweisen darauf, dass dieser Tatbestand in vielen Branchen eine Rolle spielt. Auch durch Scheinselbstständigkeit oder ungerechtfertigte Inanspruchnahme gesetzlicher Ausnahmetatbestände, wie z. B. durch die unzutreffende Deklaration von Arbeitsverhältnissen als Praktikum, wird effektiv unter Mindestlohn bezahlt (Koch et al. 2020, Fuchs et al. 2020, Mindestlohnkommission 2020b).

Kaum Hinweise gibt es dafür, dass Betriebe mit ihren Beschäftigten explizit Stundenlöhne unterhalb des Mindestlohns vereinbaren (Bosch et al. 2019, Mindestlohnkommission 2020b). Auch die Betriebsprüfungen der Deutschen Rentenversicherung deuten auf dieses Ergebnis hin. Eine

Entlohnung unterhalb des Mindestlohns scheint somit insgesamt eher auf andere Formen der Umgehung zurückzuführen zu sein (Mindestlohnkommission 2020b).

Laut den von Koch et al. (2020) befragten Betrieben und Beschäftigten gibt es bestimmte Kontextfaktoren, die häufig mit Umgehungspraktiken einhergehen. In Bezug auf die Art der Arbeitszeiterfassung sind beispielsweise manuelle Formen der Erfassung anfälliger für Verstöße als digitale Verfahren. Zudem wird die Art der Finanztransaktionen in den Betrieben als relevant eingeschätzt, da eine hohe Bargeldzirkulation schwerer zu kontrollieren sei.

Als Motivation für die Umgehung des Mindestlohns nennen die meisten befragten Betriebe und Beschäftigten die Maximierung von Gewinnen, teilweise auch Wettbewerbsdruck. Existenzangst infolge der gestiegenen Lohnkosten wird als weiterer Grund angeführt. Die Ergebnisse der Befragungen zeigen, dass sich die Motive der Beschäftigten von den Motiven der Betriebe unterscheiden. Am häufigsten werden von Beschäftigten eine schwache Verhandlungsposition, Angst und Druck, als Grund für deren Beteiligung an der Umgehung des Mindestlohns genannt. Auch sind den Beschäftigten oftmals ihre persönlichen Rechte nicht bekannt. Einige Befragte berichten davon, dass Beschäftigte Mindestlohnumgehungen aus Loyalität zum Betrieb zustimmen oder aus finanziellem Eigeninteresse akzeptieren. Hier spielen bestimmte Verdienstgrenzen, wie beispielsweise beim Bezug von Transferleistungen (Kapitel 4.4) eine Rolle (Koch et al. 2020).

3.3.2 Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung

Einige der in Kapitel 3.3.1 aufgeführten Umgehungspraktiken sind eng mit Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verbunden. Als Schwarzarbeit wird gemäß § 1 Abs. 2 SchwarzArbG das Erbringen von Werks- oder Dienstleistungen für eine nicht deklarierte steuer- bzw. abgabenpflichtige Gegenleistung bezeichnet. Anreiz für Arbeitgeber und Beschäftigte ist hierbei gleichermaßen, Steuern und Abgaben zu vermeiden. Gesamtgesellschaftlich führt Schwarzarbeit zu einem Verlust legaler Arbeitsplätze, unfairem Wettbewerb und einem verringerten Aufkommen an Steuern und Abgaben (Mindestlohnkommission 2020b). Da durch die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen die Preise für Arbeitsleistungen steigen, kann theoretisch ein vermehrter Einsatz von Schwarzarbeit angenommen werden, um Arbeitskosten zu senken (Verbeek et al. 2020).

Zu Umfang und Entwicklung von Schwarzarbeit in Deutschland liegen keine aussagekräftigen Daten vor. Es gibt jedoch Hinweise, dass lohnintensive Wirtschaftszweige und Niedriglohnbranchen stärker von Schwarzarbeit betroffen sind. Nach Einschätzungen des Zolls handelt es sich dabei besonders um die in § 2a SchwarzArbG sowie in § 28a Abs. 4 SGB IV genannten Branchen (Mindestlohnkommission 2020b; Bundesregierung 2017). In der Forschung wurden bislang zwei unterschiedliche methodische Herangehensweisen genutzt, um das Ausmaß von Schwarzarbeit zu schätzen (Verbeek et al. 2020). Dies erfolgte bisher einerseits über direkte Befragungen (Feld und Larsen 2012) oder administrative Daten. Andererseits können indirekte Schätzungen mittels statistischer Modelle auf Grundlage von Makrodaten durchgeführt werden (Schneider und Boockmann 2020).

Verbeek et al. (2020) führen eine Bestandsaufnahme vorhandener Methoden und Datensätze durch und kommen zu dem Ergebnis, dass diese nicht für eine empirisch valide Abschätzung der Auswirkungen des Mindestlohns auf Schwarzarbeit genutzt werden können. Während Primärerhebungen zum Zweck der Messung der Schwarzarbeit nicht für den Zeitpunkt vor Mindestlohneinführung vorliegen, können existierende Erhebungen wie das SOEP oder die EVS die Schwarzarbeit nicht valide und in geeigneter Form über den Zeitverlauf erfassen. Administrative Daten der FKS oder der Finanzverwaltung sind hingegen nicht repräsentativ.

Als indirekte Methode wird von (Schneider und Boockmann 2015, 2020) ein Simulationsmodell für die Entwicklung der Schattenwirtschaft genutzt. Auf Basis des Modells und der Modellannahmen beziffern die Autoren den mindestlohnbedingten Effekt auf die Schattenwirtschaft auf 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Da die Löhne nach Berechnungen auf SOEP-Daten für eine vollständige Einhaltung der Mindestlöhne um 7 Mrd. Euro pro Jahr erhöht werden müssten, schlussfolgern die Autoren, dass nur ein Teil der notwendigen Lohnerhöhungen durch ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft umgangen worden ist. Verbeek et al. (2020) kritisieren diesbezüglich, dass indirekte Methoden häufig nicht Schwarzarbeit an sich, sondern die umfassendere Schattenwirtschaft messen und auf stark aggregierte Daten und damit restriktive Modellannahmen zurückgreifen.

Einen alternativen Ansatz stellen qualitative Forschungsmethoden wie leitfadengestützte Interviews dar (Kapitel 2.4). Auf dieser Basis sind zwar keine repräsentativen Aussagen möglich. Aber sie liefern Hintergründe und beleuchten den grundsätzlichen Zusammenhang von Schwarzarbeit und Mindestlohn. Koch et al. (2020) haben in einer solchen Studie unterschiedliche Formen von Schwarzarbeit identifiziert: Nicht angemeldete Vergütung von Arbeitszeit und Anmeldung eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses, obwohl bereits vorab klar ist, dass die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird. Darüber hinaus wird beobachtet, dass Beschäftigte neben ihrer abhängigen Beschäftigung im privaten Umfeld Dienstleistungen erbringen. In einigen Fällen wird zudem ein expliziter Zusammenhang zwischen einem vermehrten Auftreten von Schwarzarbeit und dem Mindestlohn benannt. Ein konkretes Ausmaß an Effekten des Mindestlohns auf die Schwarzarbeit lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

Auch Fuchs et al. (2020) finden in ihrer qualitativen Untersuchung keine relevanten Hinweise auf einen systematischen Zusammenhang zwischen der Einführung des Mindestlohns und dem Ausmaß an Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Vielmehr scheinen spezifische Merkmale sowie die Motivlagen beteiligter Akteure (z. B. Gewinnerzielungsabsicht) und Branchen (z. B. Fleischwirtschaft) zentrale Einflussfaktoren zu sein. Zudem zeigt sich, dass geringfügig Beschäftigte besonders häufig betroffen sind.

3.3.3 Messung der Nichteinhaltung des Mindestlohns

Die meisten der geschilderten Umgehungspraktiken (Kapitel 3.3.1) sowie der potenziellen Ausweichreaktionen in die Schwarzarbeit (Kapitel 3.3.2) lassen sich mit den verfügbaren repräsentativen Daten kaum messen. Die beiden Datensätze, die dafür grundsätzlich infrage kommen, – VSE und SOEP – sind weder mit Blick auf die Zielsetzung noch auf die konkret abgefragten Informationen zur Messung der Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns geeignet (Mindestlohnkommission 2020b). Dies gilt umso mehr, weil die Forschungsergebnisse zu den Umgehungspraktiken gezeigt haben, dass diese nur selten in Form von vertraglich vereinbarten Stundenlöhnen unterhalb der gesetzlichen Mindestlohngrenze erfolgen, sondern vielmehr durch unbezahlte Mehrarbeit. Sowohl auf Basis der VSE als auch des SOEP wird aber vorrangig der vereinbarte Stundenlohn gemessen (Kapitel 2.2).

Ein Vergleich der vorliegenden Schätzungen zur Nichteinhaltung bzw. Non-Compliance des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2018 macht deutlich, dass die Werte je nach Datengrundlage bzw. Variablen deutlich voneinander abweichen (Tabelle 3.2). Das Statistische Bundesamt schätzt für das Jahr 2018 auf Basis der VSE, dass 483.000 Beschäftigte eine Vergütung unter Mindestlohn erhielten, was einer Non-Compliance-Rate von 1,3 Prozent entspricht (Mindestlohnkommission 2020b). Basierend auf Daten des SOEP schätzen Fedorets et al. (2020) sowie Schröder et al. (2020a) für das Jahr 2018 eine Non-Compliance-Rate von 6,8 Prozent, wenn die vertragliche Arbeitszeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugrunde gelegt wird. Somit verdienten 2,4 Millionen

Beschäftigte weniger als den Mindestlohn. Basierend auf der Direktabfrage des Stundelohns im SOEP liegt der ermittelte Wert hingegen bei 2,1 Prozent und 745.000 Beschäftigungsverhältnissen. Unabhängig von der gewählten Datenquelle zeigen sich jedoch mit Blick auf die Beschäftigungsformen ähnliche Muster: Löhne unterhalb der Mindestlohnschwelle sind bei geringfügig Beschäftigten deutlich häufiger festzustellen als bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Mindestlohnkommission 2020b).

Tabelle 3.2 Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2018

Datenquelle	Vorgehen	Zentrale Ergebnisse	
		Absolut	In %
VSE	Berechnung Stundenlohn auf Basis der bezahlten Stunden	483.000	1,3
	Berechnung Stundenlohn auf Basis der vereinbarten Arbeitszeit	2.416.000	6,8
SOEP	Direktabfrage des Stundenlohns	745.000	2,1

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Mindestlohnkommission 2020b.

Neben den bereits in Kapitel 2.2 aufgeführten Unterschieden zwischen VSE und SOEP nennt die Mindestlohnkommission (2020b) weitere Ursachen für deren Abweichungen mit Blick auf die Nichteinhaltung des Mindestlohns. Diese können im Fall der VSE auf undifferenzierten Abfragen des Erhalts von Zulagen, der Erfassung des Geburtsjahres statt des Geburtstags, der ausschließlichen Erfassung von Beschäftigungsverhältnissen, die über den gesamten Erhebungsmonat Bestand hatten, sowie der Nicht-Erfassung von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten resultieren. Für das SOEP werden als Ursachen für die abweichenden Ergebnisse genannt: Die Filterfrage bei der direkten Abfrage des Stundenlohns, die fehlende Abfrage vereinbarter Arbeitszeiten für Nebenjobs sowie unterschiedliche Abgrenzungen der Grundgesamtheit über die Jahre.

Bachmann et al. (2020) stellen mittels eines strukturellen Abweichungsmodells²¹ fest, dass die beobachteten markanten Unterschiede zwischen VSE und SOEP bei der Nichteinhaltung auf systematische Unterschiede zwischen den Datensätzen zurückgehen könnten, die bereits vor der Mindestlohneinführung existierten. Als mögliche Erklärungsfaktoren prüfen sie systematische Unterschiede in der Lohnverteilung aufgrund (1) des Erhebungsdesigns, (2) klassischer Messfehler wie z. B. infolge von Rundungen sowie (3) sogenannter Mittelwertrückkehrer, die die Neigung der Befragten erfasst, niedrige Löhne systematisch zu hoch und hohe Löhne systematisch zu niedrig anzugeben. Unter der Annahme, dass diese systematischen Unterschiede auch nach Einführung des Mindestlohns Bestand haben, schlussfolgern die Autorinnen und Autoren, dass die abweichenden Ergebnisse auf Basis von SOEP und VSE zur Nichteinhaltung des Mindestlohns keinen unerklärbaren Widerspruch darstellen müssen. Die Unterschiede können überwiegend oder sogar vollständig durch eine Kombination der genannten Erklärungsfaktoren zustande kommen.

Die Problematik der Quantifizierung von Non-Compliance erschwert die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns insofern, als sich keine quantitativ einheitlichen Schlussfolgerungen zum Ausmaß seiner Nicht-Einhaltung ziehen lassen. Kausalanalysen mithilfe der üblichen DiD-Methode zu

²¹ Die Modellierung beruht auf der Annahme, dass die Stundenlohnverteilung auf Basis der SOEP-Daten erreicht werden kann, indem die Stundenlohnverteilung auf Basis der VSE 2014 mit einer Verteilung von strukturellen Abweichungen überlagert wird. Für nähere Informationen zur Modellierung siehe Bachmann et al. (2020).

mindestlohninduzierten Effekten ermöglichen – unter Berücksichtigung ihrer prinzipiellen methodischen Einschränkungen und Voraussetzungen– laut Mindestlohnkommission (2020b) dennoch valide Befunde. Denn DiD-Analysen zielen auf relative Veränderungen ab (Kapitel 2.4). Bachmann et al. (2020) kommen in ihren SOEP-Analysen ebenfalls zu dem Schluss, dass die kausalen Ergebnisse nicht bzw. nur einem in sehr geringem Maße durch das Vorhandensein von Messfehlern beeinflusst werden. Unabhängig von der Methodik weisen Caliendo et al. (2019) darauf hin, dass Non-Compliance die tatsächlichen und gemessenen Auswirkungen des Mindestlohns dämpfen kann, weil er in diesen Fällen de facto nicht umgesetzt wurde.

4. Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

4.1 Diskussion der Höhe von Mindestlöhnen

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf den Arbeitnehmerschutz ebenso wie auf die beiden anderen Wirkungsbereiche Arbeitsmarkt (Kapitel 5) und Wettbewerb (Kapitel 6) hängen – abgesehen von den gesetzlichen Rahmenbedingungen (Kapitel 3) – primär von der Höhe des Mindestlohns ab. Vor diesem Hintergrund haben Weinkopf und Kalina (2020) unterschiedliche **Kriterien für die Höhe von Mindestlöhnen** aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkung untersucht. Dafür wurden theoretische Konzepte analysiert und internationale Vergleiche angestellt. Deren Befunde werden nachfolgend erläutert und den Forschungsergebnissen zur **Akzeptanz und Bekanntheit des Mindestlohns** in der Bevölkerung gegenübergestellt.

KRITERIEN FÜR DIE HÖHE VON MINDESTLÖHNEN

Als mögliche Orientierungspunkte zur Festlegung der Höhe eines nationalen Mindestlohns haben Weinkopf und Kalina (2020) neben absoluten Maßen (Pfändungsfreigrenze, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Altersrente über dem Grundsicherungsniveau, steuerfreies Existenzminimum) auch relative Maße (Niedriglohnschwelle, Armutsgefährdungsschwelle, Europäische Sozialcharta) untersucht und geprüft, inwiefern diese zur materiellen oder soziokulturellen Existenzsicherung beitragen. Für die Einführung des Mindestlohns wurde die Pfändungsfreigrenze als Orientierungswert für die Anfangshöhe zugrunde gelegt (Deutscher Bundestag 2014). Der im Jahr 2015 eingeführte Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro hat entsprechend bei einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten zu einem Monatslohn geführt, der knapp oberhalb der damaligen Pfändungsfreigrenze lag. Für alle untersuchten Orientierungspunkte aus der Literatur berechnen Weinkopf und Kalina (2020) abschließend die sich ergebenden Stundenlöhne für den jeweils aktuellsten Zeitpunkt und schreiben diese zudem für das Jahr 2020 fort (Tabelle 4.1).²²

Je nachdem, welche Maßzahl und auf welche Haushaltskonstellation angelegt wird, reichen die Stundenlöhne im jeweiligen Bezugsjahr von 6 Euro (steuerfreies Existenzminimum für einen Single) bis zu 13,90 Euro (Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug für einen Alleinerziehenden mit einem Kind). Auf Grundlage der im Rahmen der Studie durchgeführten Aktualisierung auf das Jahr 2020 erweitert sich die Spannbreite am oberen Rand auf 14,14 Euro (Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug für einen Alleinerziehenden mit einem Kind). Die Autorinnen und Autoren definieren auf Basis ihrer Analysen für das Bezugsjahr 2020 einen Korridor zwischen 9,78 Euro (Pfändungsfreigrenze) und 12,07 Euro brutto pro Stunde (Europäische Sozialcharta, OECD-Daten) als angemessene Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. Sie argumentieren weiter, dass ein Mindestlohn einen angemessenen Lebensstandard nicht nur für Singles, sondern auch für Alleinerziehende sicherstellen sollte.

²² Für detaillierte Erläuterungen zur Berechnungsmethodik siehe Weinkopf und Kalina (2020).

Tabelle 4.1 Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe (aktuellste Werte)

Kriterium	Bezugsjahr	Notwendiger Mindestlohn im Bezugsjahr	Notwendiger Mindestlohn 2020 ²³	Anmerkungen zur Berechnung
Pfändungsfreigrenze (Single)	2020	9,78 €	9,78 €	37,7 Wochenstunden
Rente über Grund-sicherungsniveau	2017/ 2018	12,63 €	13,36 €	Grundsicherungs-niveau 2017 und Rentenniveau 2018
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Single)	2019	8,39 €	8,53 €	37,7 Wochenstunden
Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug (Alleinerziehend, 1 Kind)	2019	13,90 €	14,14 €	37,7 Wochenstunden
Steuerfreies Existenz-minimum (Single)	2020	6,01 €	6,01 €	37,7 Wochenstunden
Niedriglohnschwelle	2018	11,21 €	11,62 €	Alle abhängig Beschäftigten, tatsächliche Arbeitszeit, bundeseinheitliche Schwelle
Armutsrisikoschwelle (Single)	2018	8,41 €	8,72 €	37,7 Wochenstunden
Europäische Sozialcharta (60% des arithmetischen Mittels)	2018	11,23 €	11,64 €	Alle abhängig Beschäftigten, (eigene Berechnung)
Europäische Sozialcharta (60% des arithmetischen Mittels) ²⁴	2018	11,64 €	12,07 €	Vollzeitbeschäftigte (OECD-Daten)

Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Weinkopf und Kalina (2020).

Zusätzlich führen Weinkopf und Kalina (2020) eine vergleichende Analyse von gesetzlichen Mindestlöhnen und Mindestlohnsystemen in EU-Ländern durch. Zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung in Deutschland verfügten 22 von 28 EU-Ländern ebenfalls über einen gesetzlichen Mindestlohn, wobei sich die Mindestlohnsysteme damals wie heute von Land zu Land unterscheiden. Ein Vergleich der nominalen gesetzlichen Mindestlöhne zeigt, dass die höchsten Mindestlöhne in Luxemburg (14,86 Euro für qualifizierte Beschäftigte und 12,38 Euro für Beschäftigte

²³ Annahmen: Die Entwicklung orientiert sich an den Mindestloohnerhöhungen der Jahre 2017 bis 2020. Die Erhöhung Anfang 2019 von 8,84 Euro auf 9,19 Euro lag bei rund 4 Prozent. Verteilt auf zwei Jahre entspricht dies einer jährlichen Wachstumsrate von 1,96 Prozent in den Jahren 2017 auf 2018 bzw. 2018 auf 2019. Die Erhöhung Anfang 2020 von 9,19 Euro auf 9,35 Euro beträgt 1,7 Prozent. Die jeweiligen Werte aus den in der Tabelle genannten Ausgangsjahren wurde mit den entsprechenden Zuwächsen auf 2020 fortgeschrieben.

²⁴ Damit definiert die Europäische Kommission eine Zielgröße für den nationalen Kaitz-Index.

ohne Berufsabschluss) gelten und in Bulgarien mit 1,87 Euro pro Stunde der geringste Mindestlohn in Kraft ist. Deutschland liegt gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich auf Rang sechs, allerdings mit deutlichem Abstand zu Spanien mit 5,76 Euro auf Rang sieben.²⁵

Gemessen am **Kaltz-Index** (in Prozent des Medians) fällt der deutsche Mindestlohn mit 45,6 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten im europäischen Vergleich deutlich zurück und landet auf Rang 16 (Tabelle 4.2). Von dem auf europäischer Ebene anvisierten Zielniveau von mindestens 60 Prozent ist Deutschland damit noch erkennbar entfernt.

Tabelle 4.2 Gesetzliche Mindestlöhne in den EU-Ländern gemessen am Kaltz-Index (in % des Medians), 2018

Nr.	Land	Kaltz 2018 (Median)
1	Frankreich	61,6
2	Portugal	61,4
3	Slowenien	58,7
4	Rumänien	58,4
5	Vereinigtes Königreich	54,5
6	Luxemburg	53,8
7	Polen	53,1
8	Ungarn	51,8
9	Litauen	51,2
10	Lettland	48,3
11	Slowakei	48,0
12	Griechenland	47,5
13	Irland	47,5
14	Niederland	47,0
15	Belgien	46,3
16	Deutschland	45,6
17	Estland	43,1
18	Tschechien	41,8
19	Spanien	40,2

Quelle: Weinkopf und Kalina (2020).

²⁵ In den meisten Ländern mit Ausnahme von Deutschland, Frankreich, Irland, Malta und im Vereinigten Königreich werden die Mindestlöhne als monatliches Brutto-Mindesteinkommen von Vollzeitbeschäftigten und nicht als Mindestlohn pro Stunde ausgewiesen. Zur besseren Vergleichbarkeit werden in der Tabelle jedoch die (teils rechnerischen) gesetzlichen Mindestlöhne pro Stunde ausgewiesen.

Auf Grundlage ihrer Analysen aus der Perspektive der Arbeitnehmerschutzwirkung des Mindestlohns halten Weinkopf und Kalina (2020) **einen gesetzlichen Mindestlohn von 12 Euro für „machbar und möglich“** (Weinkopf und Kalina 2020, S. 92).

AKZEPTANZ DES MINDESTLOHNS

Eine Umfrage des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) im Juli 2017 hat ergeben, dass sich 85 Prozent der Bevölkerung für den Mindestlohn aussprechen (Infratest dimap 2017). Analysen des SOEP für die Jahre 2015 und 2016 zeigen, dass unterschiedliche subjektive Einstellungen, die Zustimmung zum Mindestlohn begründen (Fedorets und Schröder 2017). Die Überzeugung, dass der Mindestlohn positive Verteilungseffekte haben kann und die individuelle wirtschaftliche Lage verbessert, ist demnach ausschlaggebend für die hohe Akzeptanz des Mindestlohns in Deutschland.

Im Rahmen von Fokusgruppengesprächen sind Heiden und Himmelreicher (2018) den Fragen nachgegangen, wie Geringverdienerinnen und Geringverdiener den Mindestlohn wahrnehmen und ob dieser in ihren Augen zu mehr Lohngerechtigkeit führt. Die Analysen der Fokusgruppen ergeben, dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro als zu gering empfunden wird und das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit verletzt. Das Setzen einer allgemeingültigen Lohnuntergrenze zur Vermeidung von Dumping- und Niedrigstlöhnen wird jedoch grundsätzlich in Zusammenhang mit mehr Leistungsgerechtigkeit gebracht. Insgesamt wird der Mindestlohn somit positiv eingeschätzt, wenngleich Ausnahmeregelungen und Umgehungsstrategien als ungerecht wahrgenommen werden.

BEKANNTHEIT DES MINDESTLOHNS

Eine repräsentative Beschäftigtenbefragung zeigt, dass rund 95 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wissen, dass es in Deutschland einen gesetzlichen Mindestlohn gibt. Unter den Geringverdienerinnen und Geringverdienern ist der Anteil etwas niedriger (91 %). Die exakte Höhe des gesetzlichen Mindestlohns kann weniger als ein Fünftel der Befragten nennen. Von den befragten Beschäftigten aus dem Niedriglohnsektor kennen 13 Prozent die exakte Mindestlohnhöhe (Ipsos 2020).

4.2 Verdienste

Die Einführung des Mindestlohns in Deutschland erfolgte in einer Zeit steigender Lohnungleichheit (Fedorets et al. 2020). Als zentrale Gründe werden dafür in der Literatur die Globalisierung, die relative Aufwertung höherer Qualifikationen durch den technologischen Fortschritt, eine Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und die Deregulierung des deutschen Arbeitsmarkts genannt (Caliendo et al. 2017). In der Folge ist der Anteil der Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre stetig angestiegen und verharrte seitdem auf hohem Niveau (Kalina und Weinkopf 2020).

Laut Auswertungen der VSE verdienten in Deutschland vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 11,3 Prozent aller anspruchsberechtigten Beschäftigten (rund 4 Millionen Personen) weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde (Mindestlohnkommission 2020b). Besonders hoch lag der Anteil bei Frauen, in kleineren Unternehmen, bei ungelernten oder angelernten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie bei befristeten, nicht tariflichen oder geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Mindestlohnkommission 2020b). In Ost- und Westdeutschland zeigte sich ein sehr ähnliches Muster der Mindestlohn Betroffenheit mit Blick auf diese strukturellen

Merkmale der Beschäftigten, in Ostdeutschland jedoch durchgängig auf einem höheren Niveau (Kapitel 1.2).

4.2.1 Wirkungszusammenhänge

Das zentrale Ziel der Mindestlohneinführung in Deutschland war die Erhöhung der **Bruttostundenlöhne** von Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher durch das Setzen einer regionen- und branchenübergreifenden Lohnuntergrenze von 8,50 Euro pro Stunde (Burauel et al. 2020b). Ob diese Wirkung tatsächlich eintritt, hängt entscheidend von der gesetzeskonformen Umsetzung ab (Kapitel 3). Darüber hinaus profitieren die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur dann vom Mindestlohn, wenn es nicht zu betrieblichen Anpassungsreaktionen kommt und sie z. B. ihre Beschäftigung verlieren (Kapitel 5.4). Neben beschäftigungsrelevanten Anpassungsreaktionen kann es zu Veränderungen der Arbeitszeiten (Kapitel 5.2) kommen, was wiederum zur Folge hat, dass aus einem höheren Stundenlohn nicht automatisch steigende **Monatsgehälter** der betroffenen Beschäftigten resultieren. Neben den Stundenlöhnen und Monatsgehältern sind die Effekte auf **Haushaltsnettoeinkommen** von Interesse, weil die Verbesserung der materiellen Situation von Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher sowie die Reduktion des Transferbezugs als ausdrückliches Ziel der Mindestlohneinführung galten und der Transferbezug vom verfügbaren Haushaltseinkommen abhängt (Kapitel 4.4)

Mit Blick auf die **Lohnverteilung** ist zunächst davon auszugehen, dass eine bindende Lohnuntergrenze die Lohnverteilung am unteren Ende abschneidet. Darüber hinaus kann die Einführung des Mindestlohns zu Spillover- und Kompressions-Effekten führen und damit weitere Teile der Lohnverteilung beeinflussen (Mindestlohnkommission 2020b). Während es bei Spillover-Effekten im Rahmen der Mindestlohneinführung zu einer Anhebung der Stundenlöhne oberhalb der Mindestlohngrenze kommt, spricht man von Kompressions-Effekten im Falle einer Ballung der Stundenlöhne am oder im Bereich des Mindestlohns sowie im Falle einer Stauchung der innerbetrieblichen Lohnspannen (Kapitel 4.2). Ob die mindestlohninduzierten Änderungen der Lohnverteilung sich auch in einer Veränderung der Lohnungleichheit niederschlagen, hängt ebenfalls maßgeblich von der Umsetzung des Mindestlohns (Compliance) ab.

Darüber hinaus kann der Mindestlohn die **Lohnmobilität** beeinflussen, also die Veränderung der individuellen Löhne über die Zeit. Dabei ist es einerseits möglich, dass der Mindestlohn als gesetzliche Lohnuntergrenze die Abwärtsmobilität von Beschäftigten verringert. Andererseits trägt er damit dazu bei, dass der Anreiz zur beruflichen Weiterbildung sinkt, womit die Aufwärtsmobilität ebenfalls abnimmt (Bachmann et al. 2020).

4.2.2 Evaluation

Fünf Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegen vielfältige Analysen zu den Effekten auf die Entwicklung und Verteilung der Stunden- und Monatslöhne in Deutschland vor, deren deskriptive und kausale Ergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln 4.2.2.1 und 4.2.2.2 näher erläutert werden.

Kausale Effekte des Mindestlohns auf Lohnentwicklung und Lohnverteilung wurden bislang in neun zentralen Studien untersucht. Tabelle 4.3 bietet zunächst einen Überblick über deren Methodik, Datenquellen, Betrachtungszeitraum und zentrale (statistisch signifikante) Ergebnisse.²⁶

²⁶ Nähere Informationen zu den genannten Datensätzen und Methoden sind in Kapitel 2 zusammengefasst.

Die Übersicht zeigt: Alle Autorinnen und Autoren haben DiD-Ansätze für ihre Untersuchungen gewählt (Kapitel 2.4). Methodische Unterschiede bestehen jedoch bei der Identifikation der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (Teilnehmendengruppe), die entweder auf individueller Ebene anhand der Höhe des Stundenlohns oder auf Ebene von Regionen, Branchen oder Betrieben **anhand des jeweiligen Betroffenheitsgrades („Bite“) erfolgt.**

Die kausalen Analysen zu mindestlohninduzierten Lohneffekten basieren entweder auf dem SOEP oder auf unterschiedlichen Datensätzen des IAB. Drei der neun Studien untersuchen neben den Effekten der Mindestlohneinführung bis zum Jahr 2016 auch die Effekte der Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 auf 8,84 Euro pro Stunde.

In Tabelle 4.3 zu Lohnentwicklung und Lohnverteilung nicht aufgeführt ist die Studie von (Schröder et al. 2020a), die sich mit den Haushaltseinkommen befasst. Die Autoren ermitteln auf Basis des SOEP mithilfe eines DiD-Ansatzes auf Haushaltsebene für den Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2016 einen Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens um 4,3 Prozent aufgrund der Mindestlohneinführung.

Tabelle 4.3 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen auf Lohnentwicklung und Lohnverteilung

Autor (Jahr)	Methode ²⁷	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse	
				Stundenlöhne	Monatslöhne
Ahlfeldt et al. (2018)	DiD-R	IEB	2011-2016	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> • mindestlohnbedingter Anstieg um ca. 6 % <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Mindestlohn hat 2015 zu räumlicher Lohnkonvergenz geführt 	
Bachmann et al. (2020)	DiD-I (DiDiD)	SOEP	2014-2017	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Lohnanstieg um 5 % (2016) bzw. 6 % (2017), besonders bei Frauen, Ostdeutschen und Vollzeitbeschäftigten • positiver Effekt für tatsächliche Löhne erst 2017 • kein Effekt bei Beschäftigten, die ausschließlich von Mindestloohnerhöhung betroffen sind <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> • keine Spillover-Effekte 	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> • keine kausalen Effekte
Bossler und Gerner (2019)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2016		<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Anstieg der betriebsdurchschnittlichen Bruttomonatslöhne um 4 % bis 6 %
Bossler und Schank (2020)	DiD-R	IEB	2000-2017		<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> • positive Effekte bis in den mittleren Bereich der Monatslohnverteilung <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> • Mindestlohn ist für die Hälfte des Rückgangs der Ungleichheit verantwortlich

²⁷ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2018		<i>Entwicklung</i>
					<ul style="list-style-type: none"> Mindestlohn führt in betroffenen Betrieben zu 4 % bis 6 % stärkerer Bruttolohnsummensteigerung je Beschäftigtem (2015-2018)
Burauel et al. (2018)	DiD-I (DiDiD)	SOEP	2012-2016	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> Anstieg um 6,5 % bei vertraglichen Löhnen von Niedrigverdienenden, v. a. bei Vollzeitbeschäftigten (2014-2016) <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> keine Spillover-Effekte 	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> negativer Effekt auf die Arbeitszeit, daher kein Effekt auf Monatslöhne
Burauel et al. (2020a)	DiD-I (DiDiD)	SOEP	2010-2016	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> Anstieg um 6,5 % bei vertraglichen Löhnen, v.a. bei Vollzeitbeschäftigten (2014-2016) <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> keine Spillover-Effekte 	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> marginal signifikanter Effekt in Höhe von 6,6 % (2014-2016)
Caliendo et al. (2017)	DiD-R	SOEP	2012-2015	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> positiver Effekt am unteren Ende der Lohnverteilung in 2015 (rund 6,5 % Lohnsteigerung im 1. Quintil) stärkere Effekte bei vertraglichen als bei tatsächlichem Stundenlohn 	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> negativer Effekt auf Arbeitszeit, daher kein Effekt auf Monatslöhne
Dustmann et al. (2020)	DiD-I	IAB-Arbeitsmarktspiegel	2011-2016	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> positiver Effekt am unteren Rand der Lohnverteilung: 6,7 % höherer Lohnanstieg 2014 bis 2016 verglichen mit 2011 bis 2013 <i>Verteilung</i> <ul style="list-style-type: none"> Hinweise auf Spillover-Effekte bis zu Stundenlöhnen von 12,50 Euro erhöhte Mobilität von Beschäftigten im Niedriglohn-bereich in größere Betriebe mit höherem Lohnniveau 	<i>Entwicklung</i> <ul style="list-style-type: none"> leicht stärkerer Effekt auf Tageslöhne als auf Stundenlöhne

Quelle: Eigene Darstellung Prognos angelehnt an Caliendo et al. (2019).

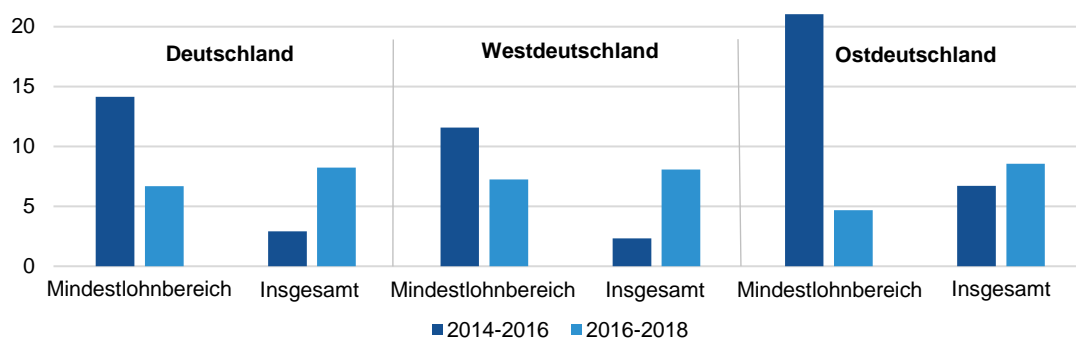
4.2.2.1 Entwicklung der Stundenlöhne und Verdienste²⁸

STUNDENLÖHNE

Ein *deskriptiver* Vergleich der Stundenlohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft mit der Stundenlohnentwicklung in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen²⁹ auf Basis der VVE zeigt in den Jahren vor der Mindestlohneinführung eine unterdurchschnittliche Lohnentwicklung, die sich nach der Einführung jedoch verringert hat (Mindestlohnkommission 2020b). In Ostdeutschland ist in den Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit im Jahr 2015 ein sehr deutlicher Lohnanstieg der Stundenverdienste zu erkennen.

Deskriptive Befunde auf Basis von VSE und VE-Daten liefert die Mindestlohnkommission (2020b) außerdem für die Verdienstentwicklung von Beschäftigten im Mindestlohnbereich (Abbildung 4.1).³⁰ Unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns zwischen 2014 und 2016 hebt sich die Lohnentwicklung im Mindestlohnbereich mit 14,1 Prozent deutlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2,9 %) ab. Für den Zeitraum zwischen den Jahren 2016 und 2018 liegen die Veränderungsraten wieder näher beieinander mit Anstiegen um 6,7 Prozent im Mindestlohnbereich und 8,2 Prozent in der Gesamtwirtschaft.

Abbildung 4.1 Veränderung der Stundenlöhne im Mindestlohnbereich und bei allen Beschäftigungsverhältnissen, in %, 2014 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis von VSE (2014, 2018), VE (2016).

Erläuterung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro, für das Jahr 2016 von unter 8,55 Euro und für das Jahr 2018 von unter 8,84 Euro.

Analysen auf Basis des SOEP zeigen ebenfalls ein positives Lohnwachstum zwischen 2014 und 2017, das oberhalb der Vorjahresentwicklung liegt und im untersten Dezil überdurchschnittlich ausfällt (Bachmann et al. (2020), Fedorets et al. (2020), Burauel et al. (2018)). Besonders stark sind die Effekte für diejenigen, die tendenziell niedrigere Löhne erhalten, wie Frauen, Geringqualifizierte oder Beschäftigte in Ostdeutschland (Burauel et al. 2018). Im unteren Lohnbereich fällt das Wachstum im SOEP dabei etwas schwächer aus als in der VSE/VE, da im SOEP auch nach Einführung des Mindestlohns deutlich mehr Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro enthalten sind (Bachmann et al. 2020, Kapitel 2.2).

²⁸ Die folgenden Analysen beschränken sich auf den Zeitraum bis 2018, weil für die Situation nach der Mindestloohnerhöhung 2019 bisher nur vereinzelt Daten verfügbar sind. Für erste Auswertungen der VE-Daten siehe Mindestlohnkommission (2020b, 55f.).

²⁹ Zu Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit zählen solche, die im Jahr 2014 den höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufgewiesen haben, siehe Kapitel 2.3.

³⁰ Als Beschäftigte im Mindestlohnbereich wurden dabei Beschäftigungsverhältnisse mit Verdiensten bis zu 8,54 Euro (2016) bzw. 8,88 Euro pro Stunde (2018) definiert (Mindestlohnkommission 2020b, S. 46 f.).

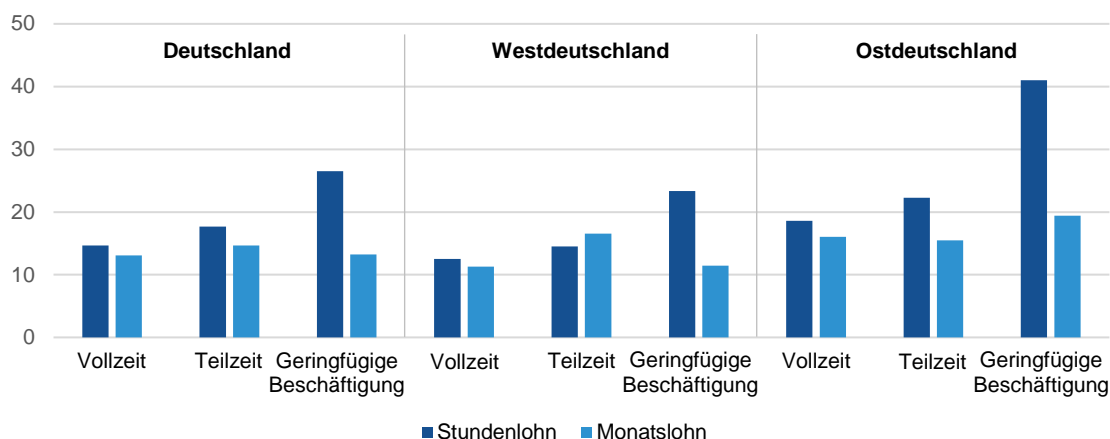
Unabhängig von der Datengrundlage verdeutlichen die deskriptiven Analysen also überdurchschnittliche Lohnsteigerungen bei den Beschäftigungsverhältnissen im Mindestlohnbereich im Zuge der Mindestlohneinführung. Nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 zeigen sich hingegen nur noch durchschnittliche Lohnsteigerungen. In diesem Befund spiegelt sich die Orientierung der Mindestlohnerhöhung an der Tarifentwicklung wider, die in etwa der allgemeinen Verdienstentwicklung entspricht (Mindestlohnkommission 2020b).

Alle vorliegenden *kausalen* Wirkungsanalysen bestätigen, dass der Mindestlohn die Stundenlohnentwicklung positiv beeinflusst hat (Ahlfeldt et al. 2018, Bachmann et al. 2020, Burauel et al. 2020b, Burauel et al. 2018, Caliendo et al. 2017, Dustmann et al. 2020). Die Mindestlohneinführung hat demnach zwischen 2014 und 2016 zu einem zusätzlichen Lohnanstieg um rund 6,5 Prozent im unteren Bereich der Lohnverteilung geführt, unabhängig davon, welche Datenquelle zugrunde gelegt und welche Identifikationsstrategie im Rahmen des DiD-Ansatzes angewendet wird (Tabelle 4.3). Bachmann et al. (2020) belegen, dass der mindestlohninduzierte Lohnanstieg in Ostdeutschland, bei Frauen und bei Vollzeitbeschäftigten besonders deutlich ausgefallen ist. Mit Blick auf die Vollzeitbeschäftigten wird dieser Befund auch durch Burauel et al. (2018) bestätigt. Keine statistisch signifikanten Auswirkungen sind hingegen von der ersten Mindestlohnanpassung im Jahr 2017 ausgegangen. Die einzige Studie, die diesen Effekt bereits explizit untersucht, ist die Analyse von Bachmann et al. (2020) auf Basis des SOEP.

MONATSLÖHNE

Ob die beobachtbaren Entwicklungen der Stundenlöhne sich in den Monatslöhnen der Beschäftigten widerspiegeln, hängt von der Entwicklung der Arbeitszeit ab (Kapitel 5.2). *Deskriptive* Auswertungen der Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der VSE zeigen, dass die Monatslöhne im Mindestlohnbereich zwischen 2014 und 2018 mit einem Zuwachs um 10,8 Prozent nur etwa halb so stark gestiegen sind wie die Stundenlöhne mit rund 21,8 Prozent. Vor allem bei geringfügig Beschäftigten bleiben die Veränderungen der Monatslöhne deutlich hinter denen der Stundenlöhne zurück (Abbildung 4.2). Aufgrund der festen Verdienstgrenze von 450 Euro haben steigende Stundenlöhne dort zu merklichen Rückgängen der Arbeitszeit geführt (Kapitel 5.2). Für Voll- und Teilzeitbeschäftigte entwickeln sich die Monatslöhne hingegen sehr ähnlich wie die Stundenlöhne. Die Zuwächse fallen in Ostdeutschland jeweils stärker aus als in Westdeutschland.

Abbildung 4.2 Veränderung der Stunden- und Monatslöhne im Mindestlohnbereich, in %, 2014 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis von VSE (2014, 2018).

Erläuterung: Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro, für das Jahr 2016 von unter 8,55 Euro und für das Jahr 2018 von unter 8,84 Euro.

Grabka und Schröder (2018) zeigen anhand deskriptiver Analysen des SOEP ebenfalls, dass die Monatslöhne im untersten Dezil kaum angestiegen sind, da dort die Arbeitszeit bei stark gesunken ist.

Die Ergebnisse der *Kausalanalysen* zu den Mindestlohneffekten auf die Monatslöhne unterscheiden sich je nach Datengrundlage. Während Studien auf Basis des SOEP (Bachmann et al. 2020; Burauel et al. 2018; Burauel et al. 2020b; Caliendo et al. 2017)) infolge von negativen Effekten auf die Arbeitszeiten keine statistisch signifikanten Auswirkungen auf die Monatslöhne feststellen, finden Studien auf Basis von IAB-Daten (Bossler und Gerner 2019; Bossler und Schank 2020; Bossler et al. 2020) auch mindestlohninduzierte Anstiege der Monatslöhne.

Bossler und Gerner (2019) ermitteln auf Grundlage des IAB-Betriebspanels einen mindestlohninduzierten Anstieg der betriebsdurchschnittlichen Bruttomonatslöhne im Zeitraum 2015 / 2016 in Höhe von 4 bis 6 Prozent. Diese Ergebnisse bestätigen Bossler et al. (2020) mit der gleichen Datengrundlage bis zum Jahr 2018, lediglich im Jahr 2016 sinkt der Wert auf 3 Prozent, was für vergleichsweise geringe Lohnanpassungen im Jahr nach der Mindestlohneinführung in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben spricht. Bossler und Schank (2020) finden anhand regionaler DiD-Analysen auf Basis der IEB ebenfalls wenig Veränderungen der Effekte im Jahr 2016 im Vergleich zu 2015, dafür aber eine leichte Steigerung im Zuge der Mindestloohnerhöhung im Jahr 2017.

SONDERZAHLUNGEN

Bei der Analyse der Stundenlöhne werden Sonderzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld in der Regel nicht in die Betrachtung einbezogen, können im Zuge der Mindestlohneinführung jedoch ebenfalls von den Arbeitgebern angepasst werden.

Die Literaturübersicht der Mindestlohnkommission (2020b) zeigt, dass die Höhe solcher Sonderzahlungen im unteren Lohnbereich sehr gering ausfällt. Entsprechend niedrig ist der Effekt des Mindestlohns auf die Sonderzahlungen, unabhängig von der genutzten Datengrundlage. Gleiches gilt für Sachleistungen wie Rabatte, Gutscheine oder Zuschüsse zu Fahrtkosten, Essen und Arbeitskleidung. Laut der Literaturanalyse der Mindestlohnkommission (2020b) kommen Sachleistungen bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich selten vor und haben sich im Zuge der Mindestlohneinführung kaum verändert.

HAUSHALTSEINKOMMEN

Über die Stunden- bzw. Monatslöhne kann der Mindestlohn die verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen von Mindestlohnempfängerinnen und -empfängern beeinflussen. Sowohl im deutschen als auch im internationalen Kontext wurden Effekte auf Haushaltsebene bisher jedoch kaum untersucht, was vor allem daran liegen kann, dass die Zusammenhänge auf Haushaltsebene deutlich komplexer sind und von den Löhnen aller Haushaltsmitglieder abhängen (Schröder et al. 2020). Veränderungen des Haushaltsnettoeinkommens sind für weiterführende Analysen der Mindestlohneffekte aber von zentraler Bedeutung, gerade mit Blick auf Transferbezug und Armutsgefährdung (Kapitel 4.4) sowie den privaten Konsum (Kapitel 6.4).

Deskriptive Analysen auf Basis des SOEP von Backhaus und Müller (2019) finden für die Haushaltsnettoeinkommen Hinweise auf Steigerungen am unteren Ende der Einkommensverteilung. Um vom Mindestlohn betroffene Beschäftigte in den Daten zu identifizieren, nutzen die Autorinnen und Autoren statt der Stundenlöhne vor Mindestlohneinführung eine Abgrenzung über die relative Position in der Lohnverteilung. Damit lassen sich die Effekte von Messfehlern bei den Stundenlöhnen ebenso wie die Effekte von Arbeitsplatzwechseln reduzieren. Schröder et al. (2020) zeigen mithilfe von SOEP und EVS, dass vom Mindestlohn beeinflusste Haushalte, in denen 2014 mindestens ein anspruchsberechtigtes Haushaltsmitglied einen Bruttostundenverdienst unterhalb von 8,50 Euro aufwies, einen stärkeren Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens verzeichneten als nicht vom Mindestlohn beeinflusste Haushalte. Sie kommen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass mit gestiegenen Bruttostunden- und Monatslöhnen ein – wenn auch unterproportionaler – Anstieg der Haushaltsnettoeinkommen einhergeht.

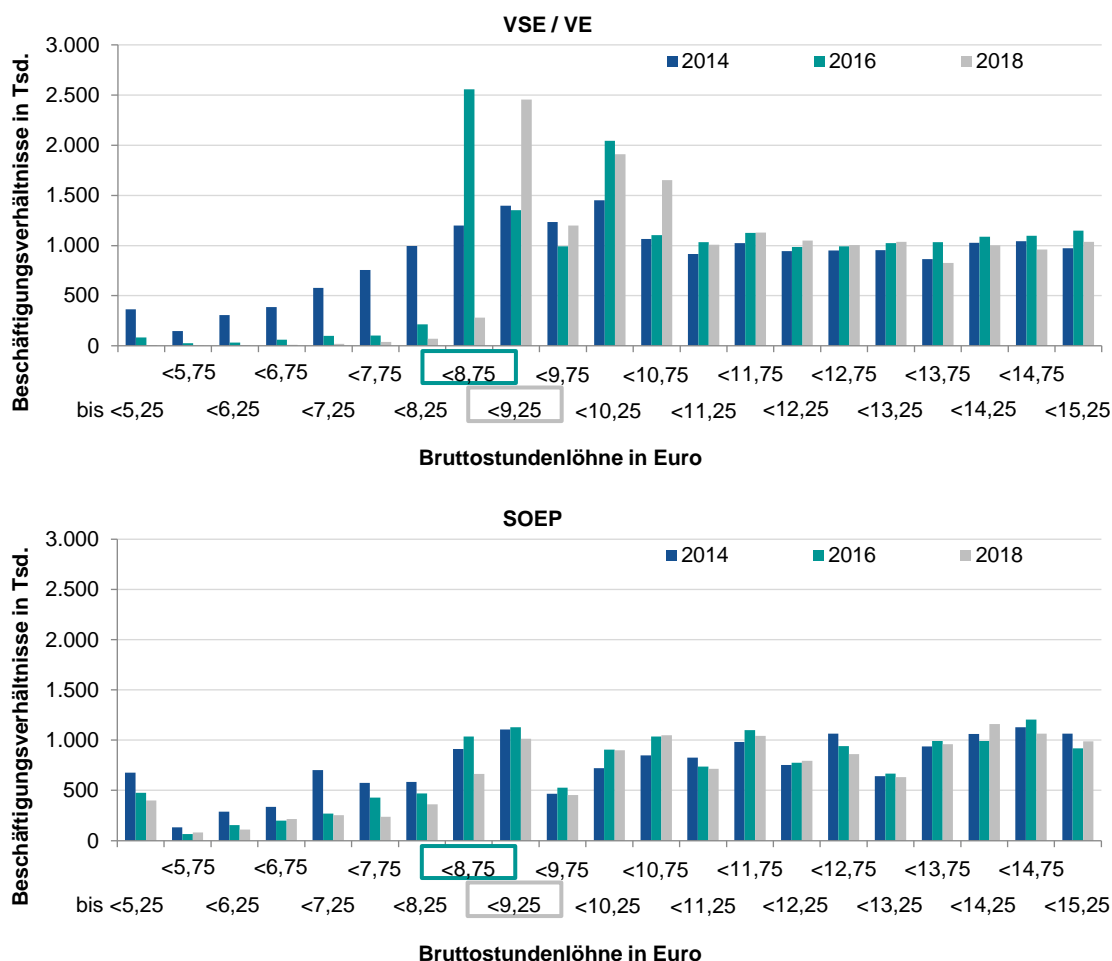
Die gefundenen deskriptiven Effekte können Schröder et al. (2020a) *kausal* bestätigen: Sie ermitteln eine mindestlohninduzierte Steigerung der Haushaltsnettoeinkommen um 4,3 Prozent von 2014 auf 2016. Vergleichbare Effekte aufgrund der Mindestloohnerhöhung lassen sich nicht feststellen.

4.2.2.2 Entwicklung der Lohnverteilung

Die Verteilung der Beschäftigten nach Bruttostundenlöhnen bis 15 Euro hat sich zwischen 2014 und 2018 infolge der gestiegenen Bruttostundenlöhne im unteren Lohnbereich merklich nach rechts verschoben (Abbildung 4.3). Vor allem VSE / VE zeigen *deskriptive* eine deutliche Konzentration um die jeweils geltende Mindestlohnschwelle (Mindestlohnkommission 2020b): So ist eine Zunahme der Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2016 nach der Mindestlohneinführung am stärksten zwischen 8,25 und 8,74 Euro sowie zwischen 9,75 und 10,24 Euro zu beobachten; im Jahr 2018 nach der ersten Mindestloohnerhöhung zwischen 8,75 und 9,24 Euro sowie zwischen 10,25 und 11,24 Euro.

Die SOEP-Daten zeigen diese Ballung am Mindestlohniveau nicht in gleichem Maße und weisen zudem selbst 2018 noch deutlich mehr Beschäftigte unterhalb der Mindestlohnschwelle aus als die VSE / VE (Kapitel 2.2), was u. a. auf strukturelle Unterschiede zwischen beiden Datensätzen zurückzuführen ist. Die Verschiebung der Stundenlohnverteilung tritt gerade bei Frauen und Beschäftigten in Ostdeutschland auf, deren Stundenlöhne vor der Mindestlohneinführung besonders häufig unter 8,50 Euro lagen (Mindestlohnkommission 2018b).

Abbildung 4.3 Verteilung von Beschäftigungsverhältnissen bzw. Beschäftigten im unteren Lohnbereich auf Basis von VSE / VE und SOEP, 2014, 2016 und 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis von VSE (2014, 2018), VE (2016), SOEP v35.

Erläuterung: Angaben beruhen auf Lohnintervallen in 10-Cent-Schritten. VSE / VE-Stundenlöhne basieren auf bezahlten Stunden, die des SOEP auf der vereinbarten Arbeitszeit. Im SOEP sind nur Beschäftigte in Haupttätigkeit enthalten. Umrandet sind für 2016 und 2018 die Lohnbereiche, die den jeweiligen Mindestlohn umfassen.

KOMPRESSIONSEFFEKTE

Die sich *deskriptiv* besonders auf Basis von VSE / VE abzeichnende Konzentration der Stundenlöhne um die jeweils geltende Mindestlohnschwelle deutet auf Kompressionsenseffekte im Zuge der Mindestlohneinführung hin. Darüber hinaus zeigen die Analysen zu den Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen in Kapitel 4.3, dass es im Zuge der Mindestlohneinführung in einigen Branchen zu einer Stauchung der Lohnstruktur gekommen ist. In diesem Zusammenhang stellt das Statistische Bundesamt (2019a) für einige vom Mindestlohn stark betroffene Branchen³¹ eine Annäherung der niedrigsten und höchsten Tarifverdienste über die Zeit fest.

³¹ In der Analyse wurden die folgenden Branchen untersucht, weil dort eine hohe Betroffenheit durch den Mindestlohn vermutet wird: Landwirtschaft, Schlachten und Fleischverarbeitung, Herstellung von Back- und Teigwaren, Einzelhandel, Sonstige Post-, Kurrier- und Expressdienste, Beherbergung und Gastronomie, Private Wach- und Sicherheitsdienste, Call Center, Friseur- und Kosmetiksalons.

Zusätzlich weisen viele der im Rahmen der qualitativen Untersuchung von Koch et al. (2020) befragten Betriebe auf mindestlohninduzierte Veränderungen der innerbetrieblichen Lohnstruktur hin. Die Mindestlohneinführung hat in erster Linie zu Anpassungen der Löhne von Beschäftigten geführt, die zuvor unterhalb der Mindestlohnschwelle lagen, wodurch innerbetriebliche Lohnabstände geringer geworden oder verschwunden sind. Dies hat zwar in einigen Fällen die Unzufriedenheit der Beschäftigten erhöht (Kapitel 4.5), allerdings war die Wiederherstellung der ursprünglichen Lohnabstände nur in Einzelfällen möglich, da in vielen Betrieben aufgrund der wirtschaftlichen Lage die Mittel dazu nicht vorhanden waren (sind).

Die Größe des Niedriglohnsektors ist ein weiterer Indikator für Veränderungen der Lohnverteilung. Dass der durchschnittliche Stundenlohn im Niedriglohnbereich laut SOEP von 73 Prozent der Niedriglohnschwelle³² im Jahr 2013 auf gut 75 Prozent der Niedriglohnschwelle im Jahr 2018 angestiegen ist, bestätigt zwar, dass es im Rahmen der Mindestlohneinführung zu einer gewissen Kompression der Lohnstruktur unterhalb der Niedriglohnschwelle gekommen ist. Die Entwicklungen reichen jedoch nicht aus, um die Größe des Niedriglohnsektors entscheidend zu verringern, wie in den folgenden Absätzen ausgeführt wird (Kalina und Weinkopf 2020).

SPILLOVER-EFFEKTE

Für eine Verkleinerung des Niedriglohnsektors ist es notwendig, dass Beschäftigten infolge von Lohnsteigerungen die Überwindung der Niedriglohnschwelle gelingt. Da die Niedriglohnschwelle in Deutschland mit 9,97 Euro im Jahr 2014 deutlich oberhalb des Mindestlohns lag, bedarf es hierfür Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohnlevels (Spillover-Effekte).

Wie die *deskriptiven* SOEP-Analysen von Kalina und Weinkopf (2020) zeigen, stagnierte der Niedriglohnanteil bis 2017 bei fast 23 Prozent. Erst drei Jahre nach Einführung des Mindestlohns ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland erkennbar auf 21,8 Prozent gesunken. In Ostdeutschland lässt sich ein Rückgang bereits seit 2011 ausmachen. Der Mindestlohn hat diese Entwicklung weiter beschleunigt. Der Sprung über die Niedriglohnschwelle ist dabei vor allem den Beschäftigten gelungen, deren Stundenlohn bereits vor der Mindestlohneinführung nur knapp unterhalb der Niedriglohnschwelle lag. Das war meist bei besser Qualifizierten und Vollzeitbeschäftigten der Fall.

Die vorliegenden *Kausalanalysen* kommen mit Blick auf Spillover-Effekte zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während Untersuchungen auf Basis des SOEP keine Hinweise für Spillover-Effekte finden (Bachmann et al. 2020, Burauel et al. 2020b, Burauel et al. 2018), zeigen Dustmann et al. (2020) mithilfe des IAB-Arbeitsmarktspiegels, dass der Mindestlohn sehr wohl zu Lohnsteigerungen bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen bis zu 12,50 Euro geführt hat. Und auch Bossler und Schank (2020) finden bei ihren Analysen der IEB Hinweise auf mindestlohninduzierte Effekte bis in den mittleren Bereich der Monatslohnverteilung.

LOHNUNGLEICHHEIT

Wie sich die Mindestlohneinführung und -erhöhung auf die Lohnungleichheit auswirken, hängt einerseits von den beschriebenen Effekten auf unterschiedliche Abschnitte der Lohnverteilung ab. Andererseits kann es zu unbeabsichtigten Reduktionen in Folge von Beschäftigungsverlusten im Minijob-Bereich kommen, die bisher aber eher moderat ausfallen (Kapitel 5.4). Einige Studien untersuchen *deskriptiv* die Entwicklung der Stunden- und der Monatslohnungleichheit im Zuge der

³² Die Niedriglohnschwelle liegt laut OECD-Definition bei zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median) (Kalina und Weinkopf 2020).

Mindestlohneinführung und -erhöhung. Sie greifen dabei auf unterschiedliche Datensätze und Maße zur Messung von Ungleichheit zurück.

Fedorets et al. (2020) kommen auf Basis des SOEP unter Darstellung unterschiedlicher Perzentilverhältnisse zu dem Ergebnis, dass die Lohnungleichheit in der unteren Hälfte der Lohnverteilung seit 2006 zurückgeht. Mit dem selben Datensatz und den selben Maßzahlen zeigen Grabka und Schröder (2018), dass im Gegensatz zu den Entwicklungen der Bruttostundenlöhne bei den Bruttomonats- und -jahreslöhnen lediglich eine Stagnation der Lohnungleichheit seit 2014 zu verzeichnen ist. Mit Blick auf die Stundenlöhne bestätigen die Ergebnisse die Befunde von Burauel et al. (2018) und Burauel et al. (2020b), die dieselbe Datengrundlage, aber ein anderes Maß zur Messung von Ungleichheit nutzen.

Bachmann et al. (2020) analysieren die Entwicklungen anhand des SOEP sowie der VSE / VE. Sie messen die Stundenlohnungleichheit anhand der mittleren logarithmierten Abweichung und zeigen, dass diese in beiden Datenbasen sinkt. Mit Blick auf die Monatslohnungleichheit finden sie auf Grundlage beider Datensätze ebenfalls eine Reduktion in Zusammenhang mit dem Mindestlohn. Diese Effekte fallen auf Basis der VSE / VE jedoch stärker aus, insbesondere im Jahr 2015.

Die bisher einzige *kausale* Analyse nehmen Bossler und Schank (2020) für Monatslöhne auf Basis des IEB-Datensatzes mittels eines regionalen DiD-Ansatzes vor. Sie können belegen, dass der Rückgang der gesamtdeutschen Lohnungleichheit in den Jahren 2012 bis 2017 zu einem signifikanten Anteil durch den Mindestlohn verursacht wurde. Ein Rückgang der Beschäftigung im unteren Bereich der Lohnverteilung ist dafür nicht ursächlich. Vielmehr ist der Effekt auch für bereits bestehende Beschäftigungseffekte nachzuweisen.

LOHNMOBILITÄT

Zur Untersuchung der Effekte des Mindestlohns auf die Entwicklung der individuellen Löhne über die Zeit – also der Lohnmobilität – führen Bachmann et al. (2020) verschiedene *deskriptive* Analysen auf Basis des SOEP durch, da die Erstellung von sinnvollen Kontrollgruppen für eine Kausalanalyse nicht möglich erscheint. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Lohnmobilität in Deutschland von Anfang bis Ende der 2000er Jahre zurückgegangen ist und sich danach wenig verändert hat. Ein Vergleich der Jahre vor Einführung des Mindestlohns (2012 bis 2014) mit den Jahren nach der Einführung (2015 bis 2017) zeigt einen erneuten leichten Rückgang der Lohnmobilität. Die Autorinnen und Autoren führen dies darauf zurück, dass Beschäftigte, die infolge des Mindestlohns höhere Löhne erhalten, eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, weiter in der Lohnverteilung aufzusteigen.

Burauel et al. (2018) fokussieren in ihren deskriptiven Analysen des SOEP auf Personen in den Lohnsegmenten unterhalb des Mindestlohns und zeigen, dass die Aufwärtsmobilität von Personen mit niedrigem Verdienst leicht angestiegen ist und vor Einführung des Mindestlohns (2012 bis 2014) geringer war als nach der Einführung (2014 bis 2016). Grabka und Schröder (2019) machen auf Basis ihrer deskriptiven Auswertungen jedoch deutlich, dass sich langfristig gesehen auch die Entwicklung der Lohnmobilität am unteren Ende der Lohnverteilung zwischen den Jahren 2014 und 2017 kaum von den Entwicklungen Mitte der 90er Jahre unterscheidet. Sofern der Aufstieg in ein höheres Lohnsegment stattgefunden hat, handelt es sich vorwiegend um das direkt darüber liegende. Größere Sprünge schaffen vor allem Personen, die im Rahmen ihrer Ausbildung niedrige Löhne erhalten und mit Einstieg in ihren erlernten Beruf dann deutlich besser bezahlt werden.

Im Rahmen ihrer *kausalen* Analysen zu den Reallokationseffekten des Mindestlohns finden Dustmann et al. (2020) jedoch heraus, dass der Mindestlohn dazu geführt hat, dass Beschäftigte mit

niedrigen Löhnen von kleinen Betrieben mit geringem Lohnniveau zu größeren Firmen mit höheren Löhnen gewechselt haben.

4.2.3 Zusammenfassung

Umfassende und eindeutige empirische Evidenz liefern die bisherigen Studien für positive Effekte der Mindestlohneinführung auf die Entwicklung der Stundenlöhne. Mit Blick auf die Monatslöhne haben die Ausführungen gezeigt, dass die Befunde auch von den zugrunde gelegten Daten abhängen. Gleiches gilt für die Evidenz zu Spillover-Effekten. Die Auswirkungen des Mindestlohns auf Lohnungleichheit als auch die Haushaltseinkommen sind bisher kaum kausal untersucht worden. Die wenigen vorliegenden Analysen dazu deuten darauf hin, dass der gesetzliche Mindestlohn die Haushaltseinkommen erhöht und die Lohnungleichheit gesenkt hat. Hier besteht weiterhin Forschungsbedarf. Mit Blick auf die Lohnmobilität zeichnen sich nur sehr geringe Effekte des Mindestlohns ab, wobei hier kausale Analysen methodisch schwierig sind. Tabelle 4.4 fasst die bisherigen Forschungsergebnisse für die einzelnen Zielgrößen zusammen.

Tabelle 4.4 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zu Lohnentwicklung und Lohnverteilung

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
LOHNENTWICKLUNG			
Stundenlöhne	Ahlfeldt et al. (2018) Bachmann et al. (2020) Burauel et al. (2018) Burauel et al. (2020b) Caliendo et al. (2017) Dustmann et al. (2020)		
Monatslöhne	Bossler und Gerner (2019) Bossler und Schank (2020) Bossler et al. (2020)	Bachmann et al. (2020) Burauel et al. (2018) Burauel et al. (2020a) Caliendo et al. (2017)	
Haushaltseinkommen	Schröder et al. (2020a)		
LOHNVERTEILUNG			
Kompression	bisher liegen keine (quantitativen) Kausalanalysen vor		
Spillover	Bossler und Schank (2020) Dustmann et al. (2020)	Bachmann et al. (2020) Burauel et al. (2018) Burauel et al. (2020b)	
Lohnungleichheit			Bossler und Schank (2020)
Lohnmobilität	Dustmann et al. (2020)		

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

4.3 Tarifgeschehen

Nach fast 50 Jahren erfolgreicher Tarifpartnerschaft mit autonomen Lohnverhandlungen ist der Niedriglohnsektor in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre deutlich gewachsen und es ist den Tarifvertragsparteien nicht mehr gelungen, diesen Entwicklungen aus eigener Kraft entgegenzuwirken. Die Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen hat insbesondere im Bereich einfacher Tätigkeiten, durch die Auflösung traditioneller Branchengrenzen und die zunehmende

internationale Mobilität von Arbeitskräften zu einem deutlichen Rückgang der Tarifbindung geführt (Deutscher Bundestag 2014).

Auswertungen des IAB-Betriebspanels zeigen, dass die Tarifbindung der Beschäftigten zwischen 1998 und 2014 in Ost- wie Westdeutschland um 16 Prozentpunkte zurückgegangen ist (Statistisches Bundesamt 2020b). Laut Auswertungen der VSE waren vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 46 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem tariflichen Arbeitsverhältnis beschäftigt. Dabei war (und ist) die Tarifbindung in Ostdeutschland etwas schwächer ausgeprägt und auch zwischen einzelnen Branchen bestehen große Unterschiede (Statistisches Bundesamt 2019a). Besonders gering war die Tarifbindung 2014 in den Wirtschaftszweigen Landwirtschaft (10 %) und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (16 %). Vor diesem Hintergrund sprachen sich auch die Gewerkschaften schlussendlich für die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns aus, in der Hoffnung, dadurch eine Stärkung der Tarifverhandlungen zu erreichen.

Mit Blick auf die Höhe des 2015 eingeführten Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde machen Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamts (2019a) jedoch deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt lediglich 3 Prozent aller bestehenden Tarifverträge Stundenlöhne unterhalb der neuen gesetzlichen Mindestlohngrenze vorsahen. Da die meisten Tarifverträge 2015 somit bereits Stundenlöhne oberhalb der Mindestlohngrenze enthielten, fielen die Mindestlohn Betroffenheit und damit auch der unmittelbare Handlungsbedarf in der Tariflandschaft grundsätzlich sehr gering aus. Allerdings zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Branchen: In der Landwirtschaft war die Mindestlohn Betroffenheit sehr hoch, im Gastgewerbe, bei Wach- und Sicherheitsdiensten sowie Detekteien eher gering.

4.3.1 Wirkungszusammenhänge

Das 2014 in Kraft getretene Mindestlohngesetz war Teil eines größeren Gesetzespakets – dem Tarifaufnommiestärkungsgesetz –, womit das politische Ziel unterstrichen wurde, den Mindestlohn zur Stärkung der Tarifverhandlungen zu nutzen. Um die entstehenden Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifverträgen zu steuern und eine Konkurrenzsituation zu vermeiden, wurde im **Rahmen des Mindestlohngesetzes (§ 9 Abs. 2) festgelegt, dass sich die Mindestlohnkommission „bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ orientiert. Im Rahmen ihrer selbstgewählten Geschäftsordnung haben die Sozialpartner darüber hinaus festgelegt, dass von dieser Regelung nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der stimmberechtigten Kommissionsmitglieder abgewichen werden kann, weshalb von einer „Quasi-Indexierung“ des deutschen Mindestlohns gesprochen wird (Bosch et al. 2019).** Mit Blick auf die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tariflöhnen zeigt dies, dass der Mindestlohn in Deutschland de jure stark durch die Sozialpartner und das Tarifgeschehen beeinflusst wird. Darüber hinaus wurden für die Tarifvertragsparteien der betroffenen Branchen bis zum 31. Dezember 2017 Übergangsregelungen (§ 24 MiLoG) geschaffen, die es erlaubten, in den Tarifverträgen geringere Löhne als den Mindestlohn zu vereinbaren.

Im Rahmen von Tarifverträgen werden neben Löhnen auch Arbeitszeiten und weitere Arbeitsbedingungen geregelt. Theoretisch kann der Mindestlohn die **Tarifverhandlungen** beeinflussen und die Verhandlungsposition von Gewerkschaften stärken, da er eine Untergrenze für die Lohnverhandlungen setzt und nur noch über Zusatzbeträge verhandelt wird (Bellmann et al. 2018). Ob dies im Ergebnis jedoch zu einer erhöhten **Tarifbindung** führt, bleibt unklar. So fassen Bellmann et al. (2018) zusammen, dass der Mindestlohn einerseits die Bereitschaft, Tarifverhandlungen beizutreten, vonseiten der Unternehmen erhöhen kann, da die Grenzkosten der Partizipation durch das Setzen einer allgemein verbindlichen Lohnuntergrenze sinken. Andererseits

reduziert der Mindestlohn aber damit auch den Grenznutzen der Tarifbindung, weil ein alternativer Mindeststandard gesetzt wird, der die Notwendigkeit von Verhandlungen reduziert.

In Bezug auf die **Tarifpolitik**, also den Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und den im Rahmen der Tarifverträge ausgehandelten Maßnahmen zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen, stellt die Mindestlohnforschung unterschiedliche Effekte fest: Bosch et al. (2019) zeigen auf Basis international vergleichender Analysen³³, dass die Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifverträgen von der Architektur der industriellen Beziehungen und von den Lohnsystemen abhängen. Diese fallen in Deutschland aufgrund der großen Heterogenität der Tarifverträge und den verbreiteten Branchenmindestlöhnen je nach Wirtschaftszweig sehr unterschiedlich aus. Aufbauend auf der Arbeit von Bosch und Weinkopf (2013) unterscheiden Bosch et al. (2019) fünf unterschiedliche Typen von Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen: Zur *direkten Interaktion* von Mindestlöhnen und Tariflöhnen kommt es in Branchen, in denen der Abstand zwischen Mindestlöhnen und Tariflöhnen eher gering ist – mit jeder Mindestlohnanpassung verschieben sich die Tarifgitter nach oben. Im Fall der *distanzierten Koexistenz* liegen die Tariflöhne deutlich über dem Mindestlohn und werden nicht durch Anpassungen der gesetzlichen Lohnuntergrenze beeinflusst. Vom *isolierten Mindestlohn* wird im Fall geringer Tarifbindung gesprochen. Ein *extensiver Mindestlohn* liegt vor, wenn der Gesetzgeber den Mindestlohn als Ersatz für fehlende Tarifstrukturen etabliert. Von *autonomer Tarifpolitik* wird gesprochen, wenn bei hoher Tarifbindung der Tariflohn als Mindestlohn fungiert.

Mit Blick auf die in Deutschland bestehende sehr heterogene Tariflandschaft ergeben sich entsprechend auch vielfältige Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tarifgeschehen.

4.3.2 Evaluation

Insgesamt sind die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tarifgeschehen in Deutschland mit Ausnahme der eher konzeptionellen Analysen von Kathmann (2017), Dingeldey (2019) und Bosch et al. (2019), die alle an die Erkenntnisse von Bosch und Weinkopf (2013) anknüpfen, bisher wenig erforscht. Die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen aus Sicht der Arbeitgeber beleuchtet lediglich Lesch (2017) auf Basis qualitativer Experteninterviews. Die mindestlohninduzierte Änderung der Tarifbindung untersuchen Bellmann et al. (2018) als einzige Kausalanalyse auf Basis des IAB-Betriebspanels anhand eines DiD-Ansatzes.

Ziel der Untersuchungen von Bispinck et al. (2019) war die Analyse der „strategischen Handlungsweisen der Hauptakteure der Tarifpolitik“ vor dem Hintergrund veränderter institutioneller Rahmenbedingungen im Zuge der Mindestlohneinführung (Bispinck et al. 2019, S. 29). Hierzu wurden neun klassische Niedriglohnbranchen³⁴ mithilfe von deskriptiv-quantitativen und qualitativen Methoden untersucht. Das Statistische Bundesamt hat Sonderauswertungen zur Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vorgelegt (Statistisches Bundesamt 2019a)³⁵, die bereits von Bispinck et al. (2019) genutzt wurden.

³³ Siehe dazu u. a. Bosch und Weinkopf (2012a) und Bosch und Weinkopf (2012b).

³⁴ Fleischwirtschaft (Schlachten und Fleischverarbeitung), Bäckerhandwerk, Einzelhandel, Post-, Kurrier- und Expressdienste, Gastronomie und Beherbergung, private Wach- und Sicherheitsdienste, Systemgastronomie und Friseurhandwerk

³⁵ Landwirtschaft, Schlachten und Fleischverarbeitung, Herstellung von Back- und Teigwaren, Einzelhandel, Sonstige Post-, Kurrier- und Expressdienste, Beherbergung und Gastronomie, Private Wach- und Sicherheitsdienste, Call Center und Friseur- und Kosmetiksalons. Es handelt sich damit nicht um die in Kapitel 2.3 dargestellte Abgrenzung der 20 hoch betroffenen Wirtschaftszweige, auch wenn es deutliche Überschneidungen gibt.

Vor dem Hintergrund der sehr heterogenen branchenspezifischen Tariflandschaft ergeben sich ebenso differenzierte Evaluationsergebnisse. Um die Darstellung dennoch übersichtlich zu halten, wird im Folgenden beispielhaft auf einzelne Branchen eingegangen, für eine detaillierte branchenspezifische Ergebnisdarstellung sei hingegen auf die jeweiligen Studien verwiesen.

TARIFVERHANDLUNGEN

Bispinck et al. (2019) kommen auf Basis ihrer quantitativen und qualitativen Analysen zu dem Schluss, dass sich der Mindestlohn kaum auf die **Bereitschaft, Tarifverhandlungen zu führen**, ausgewirkt hat – weder auf Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch auf Arbeitgeberseite. Auch das Auslaufen der Übergangsregelungen zum 31.12.2017 hat die Tarifverhandlungsbereitschaft nicht erkennbar verändert. Bosch et al. (2019) finden im Rahmen ihrer Analysen ebenfalls keine Anzeichen für eine Schwächung der Tarifverhandlungen durch den gesetzlichen Mindestlohn. Obwohl sich die Effekte je nach Branche zum Teil deutlich unterscheiden, kommen sie zu dem Schluss, dass der Mindestlohn in vielen Fällen die Untergrenze erhöht hat. Lesch (2017) kommt auf Basis qualitativer Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitgeberverbänden hingegen zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn die Verhandlungsbereitschaft auf Arbeitgeberseite in einigen Branchen negativ beeinflusst und in keiner der untersuchten Branchen die Tarifverhandlungen belebt hat.

Die **Verhandlungsstrategien der Tarifparteien** wurden laut den Untersuchungen von Bispinck et al. (2019) durch den Mindestlohn spürbar beeinflusst. Die Gewerkschaften sind vielfach dafür eingetreten, die Tariflöhne mit einem deutlichen Abstand oberhalb des Mindestlohns festzulegen. In einigen Tarifverträgen wird in den untersten Lohngruppen explizit auf den Mindestlohn verwiesen. Kathmann (2017) zeigt mit seinen Branchenanalysen, dass sich die branchenspezifischen Unterschiede in den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Akteursstrategien und Positionen widerspiegeln. Je nach Ausgangslage traten einige Gewerkschaften beispielsweise aufgrund eines hohen Niedriglohnanteils und einer geringen Tarifbindung von Anfang an stark für den Mindestlohn ein (etwa ver.di im Einzelhandel), andere Branchen, die bereits vorher eine hohe Tarifbindung aufzuweisen hatten, setzten hingegen auf die Weiterentwicklung des Branchenmindestlohns (u. a. IG BAU in der Gebäudereinigung).

Von den **Übergangsregelungen** nach § 24 MiLoG machten laut Bispinck et al. (2019) drei der neun von ihnen untersuchten Branchen Gebrauch (Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Friseurhandwerk). Darüber hinaus zeigt Lesch (2017), dass die Übergangsregelungen auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie sowie im Wirtschaftszweig Wäschereien im Objektkundengeschäft genutzt wurden und den Anpassungsprozess erleichtert haben.

TARIFBINDUNG

Deskriptive Auswertungen der Tarifstatistik des Statistischen Bundesamts und der VSE zur Anzahl der Tarifabschlüsse und zur durchschnittlichen Laufzeit geben keine Hinweise auf relevante Einflüsse im Zuge der Mindestlohnneinführung oder -erhöhungen, was vor dem Hintergrund der geringen Mindestlohn Betroffenheit in der deutschen Tariflandschaft jedoch wenig überrascht (Statistisches Bundesamt 2019a). Bispinck et al. (2019) können auf Basis ihrer quantitativen Analysen der Tarifverträge und Entgelttabellen sowie Fachgesprächen ebenfalls keinen Effekt des Mindestlohns auf die Tarifbindung feststellen. Sehr ähnlich fallen die Ergebnisse von Lesch (2017) auf Grundlage qualitativer Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Arbeitgeberverbänden aus acht

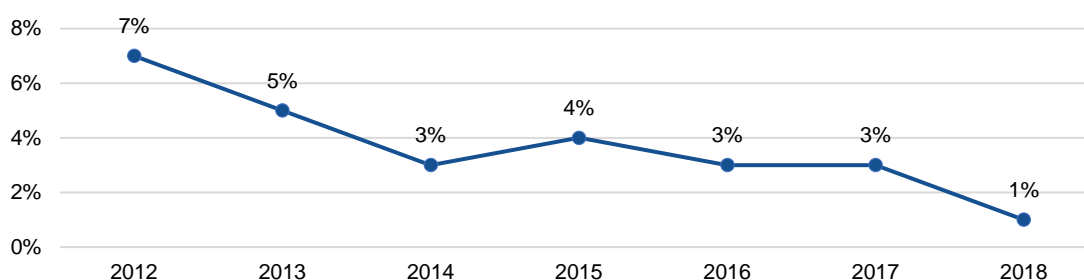
Branchen³⁶ aus: Der Mindestlohn hat die Tarifbindung demnach nur geringfügig beeinflusst und nur vereinzelt zu mindestlohnbedingten Austritten geführt.

Bellmann et al. (2018) kommen anhand von DiD-Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels hingegen zu dem Schluss, dass die Mindestlohneinführung die Tarifbindung eher geschwächt hat: Die Wahrscheinlichkeit, die Tarifbindung zu verlassen, ist bei Betrieben, die vom Mindestlohn betroffen sind, signifikant höher als bei nicht betroffenen Betrieben.

TARIFPOLITIK (TARIFLOHNSTRUKTUR UND TARIFLOHNDYNAMIK)

Deskriptive Analysen der Tarifstatistik des Statistischen Bundesamts und der VSE zeigen, dass die Mindestlohnbetroffenheit in der deutschen Tariflandschaft im Zuge der Mindestlohneinführung deutlich zurückgegangen ist von 3 Prozent im Jahr 2014 auf knapp 1 Prozent im Jahr 2018 (Abbildung 4.4) (Statistisches Bundesamt 2019a). Eine Reduktion der Mindestlohnbetroffenheit erfolgt, wenn die Vergütung der niedrigsten Entgeltgruppe im Zuge von neuen Tarifverhandlungen das Mindestlohnniveau übersteigt. Im Gegenzug kann es durch eine Erhöhung des Mindestlohns zu einer Überschreitung des Lohnniveaus der untersten Entgeltgruppe kommen, wodurch die Mindestlohnbetroffenheit steigt. Zeitweise war dies in der Landwirtschaft, der Fleischwirtschaft, dem Bäckerhandwerk (Berlin und Brandenburg) und im Friseurhandwerk (Nordrhein-Westfalen und beim bundesweiten Branchenmindestlohn) der Fall (Bispinck et al. 2019).

Abbildung 4.4 Mindestlohnbetroffenheit deutscher Tarifverträge, in %, 2012 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von (Statistisches Bundesamt 2019a).

Laut Bispinck et al. (2019) haben sich in den untersuchten Branchen sehr unterschiedliche Tariflohnstrukturen herausgebildet. Während sich im Einzelhandel und den Privaten Wach- und Sicherheitsdiensten eine Lohnstruktur oberhalb des Mindestlohns - mit meist ausreichend Abstand - herausgebildet hat, knüpft die Tariflohnstruktur im Bäcker- und Friseurhandwerk oder der Landwirtschaft am Mindestlohn an, was die Tariflohnentwicklung entsprechend beeinflusst. Bispinck et al. (2019) finden keinen Fall, bei dem der Mindestlohn die Tarifverträge vollständig ersetzt hat.

Bosch et al. (2019) finden wie Bispinck et al. (2019), dass die Wechselwirkungen von Mindest- und Tariflöhnen sehr heterogen sind und ordnen diese den von Bosch und Weinkopf (2013) identifizierten Typen von Wechselverhältnissen zu. Laut ihren Analysen setzen die Sozialpartner in Kernbranchen wie dem öffentlichen Dienst und großen Teilen des Verarbeitenden Gewerbes auf Tarifverträge, die deutlich über dem Mindestlohn liegen und daher auch nicht vom Mindestlohn beeinflusst werden (*distanzierte Koexistenz*). In typischen Niedriglohnbranchen mit geringer Tarifbindung hat der Mindestlohn hingegen die Löhne der Beschäftigten deutlich angehoben (*isolierter Mindestlohn*). In

³⁶ Bäckerhandwerk, Fleischwirtschaft, Friseurhandwerk, Hotel- und Gaststättengewerbe, Land- und Forstwirtschaft, Systemgastronomie, Textil- und Bekleidungsindustrie, Wäschereien im Objektkundengeschäft

Branchen, in denen der Abstand zwischen Mindestlohn und Tariflöhnen eher gering ausfiel, wie beispielsweise in der Systemgastronomie, hat der Mindestlohn in der Regel zu einer Stauchung der Lohnstruktur geführt (*direkte Interaktion*). In einigen Branchen mit Branchenmindestlöhnen, etwa in der Gebäudereinigung oder dem Dachdeckerhandwerk, wurde infolge des Mindestlohns ein zweiter Mindestlohn für Fachkräfte etabliert und damit ein vorsichtiger Schritt in Richtung eines tariflichen Lohngitters unternommen (*extensiver Mindestlohn*). Die von Kathmann (2017) und Dingeldey (2019) durchgeführten Analysen und Typisierungen unterscheiden sich im Ergebnis nicht wesentlich von denen von Bosch et al. (2019). Alle Autorinnen und Autoren attestieren eine große Heterogenität an Interaktionen und bewerten die Einführung des Mindestlohns mit Blick auf die Tarifpolitik sowie das Tarifgeschehen insgesamt als positiv. Dingeldey (2019) weist allerdings darauf hin, dass die Einführung des Mindestlohns bzw. die derzeitige Praxis der Anpassung über den Tarifindex nur bedingt dazu beitragen, den Niedriglohnbereich einzuschränken.

Und auch die Arbeitgeberbefragung von Lesch (2017) kommt zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn der untersuchten Branchen häufig die untersten Tarifentgelte entweder direkt oder indirekt über die Branchenmindestlöhne verdrängt hat und in diesen Fällen die Tariflohndynamik vorgab (Lesch 2017). Aus Arbeitgebersicht wird diese aus der Mindestlohneinführung resultierende Lohnstauchung jedoch als problematisch empfunden.

Eine Analyse der Breite der Lohnverteilung der Tarifverträge gemessen als Quotient der Verdienste aus höchster und **niedrigster Tarifvergütung** zeigt für vom Mindestlohn stark betroffene Branchen³⁷ über die Zeit entweder konstante relative Entgeltspannen oder eine Annäherung der niedrigsten und höchsten Tarifverdienste (Statistisches Bundesamt 2019a). Werden die Verdienste der niedrigsten Entgeltstufe hingegen ins Verhältnis zum allgemeinen Mindestlohn gesetzt, steigt dieser Quotient in den betrachteten Branchen über die Zeit. Die Anstiege der niedrigsten Entgeltstufe fallen also höher aus als die Mindestloohnerhöhungen (Statistisches Bundesamt 2019a). Eine **Orientierung des Tarifgeschehens am Mindestlohn** kann auf Basis von Statistisches Bundesamt (2019a) nicht festgestellt werden, da zwischen dem ersten Quartal 2015 und dem ersten Quartal 2017 die Zuwächse der Tarifverdienste mehrheitlich über den Mindestloohnerhöhungen lagen.

Die Untersuchungen des Statistischen Bundesamts (2019a) kommen auf Basis deskriptiver Analysen der Tarifstatistik und der VSE zudem zu dem Schluss, dass sich durch den Mindestlohn kaum Änderungen **weiterer Tarifinhalte** (z. B. vermögenswirksame Leistungen, Urlaub, Weihnachtsgeld) ergeben haben und die Tariflandschaft auf die Mindestlohneinführung und -erhöhung kaum mit Kompensationsmaßnahmen reagiert hat. Laut Bispinck et al. (2019) kam es lediglich in der Systemgastronomie für die Gruppe der neu eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einer expliziten Kompensation mindestlohnbedingter Tarifierhöhungen in Form einer Absenkung des Urlaubs- und Weihnachtsgelds. Zu den gleichen Ergebnissen kommt die Arbeitgeberbefragung (Lesch 2017).

4.3.3 Zusammenfassung

Die vorliegenden deskriptiven Analysen zeigen, dass der Mindestlohn weder die grundsätzliche Bereitschaft, Tarifverhandlungen zu führen, noch die Tarifbindung maßgeblich verändert hat. Allerdings finden sich Hinweise für Anpassungen der Verhandlungsstrategien der

³⁷ Landwirtschaft, Schlachten und Fleischverarbeitung, Herstellung von Back- und Teigwaren, Einzelhandel, Sonstige Post-, Kurrier- und Expressdienste, Beherbergung und Gastronomie, Private Wach- und Sicherheitsdienste, Call Center und Friseur- und Kosmetiksalons. Es handelt sich damit nicht um die in Kapitel 2.3 dargestellte Abgrenzung der 20 hoch betroffenen Wirtschaftszweige, auch wenn es deutliche Überschneidungen gibt.

Tarifvertragsparteien im Zuge der Mindestlohneinführung. Bei der Tarifbindung kommt die einzige Kausalanalyse hingegen zu dem Ergebnis, dass bei vom Mindestlohn betroffenen Betrieben die Wahrscheinlichkeit steigt, aus der Tarifbindung auszusteigen. Aufgrund der sehr heterogenen Tariflandschaft fallen die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tariflöhnen unterschiedlich aus. Diese heterogenen Strukturen in den Branchen können es erschweren, gemeinsam solidarische Ziele zu verfolgen und diese durchzusetzen, um das Tarifsystem weiter zu stabilisieren (Kathmann 2017).

4.4 Soziale Sicherung

Neben dem starken Rückgang der Tarifbindung (Kapitel 4.3) und einem wachsenden Niedriglohnsektor (Kapitel 4.3) kann der Mindestlohn auch als eine Antwort auf die fundamentale Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems im Rahmen der Hartz-Reformen gesehen werden (Bruckmeier und Bruttel 2020). Die Schaffung eines neuen sozialen Sicherungssystems für erwerbstätige Hilfebedürftige (SGB II) und das im Zuge dessen aufgebaute Berichtssystem der Bundesagentur für Arbeit haben insbesondere den Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug bzw. die erwerbstätigen Leistungsbeziehenden und -beziehern in den Fokus der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Diskussion gerückt (Bruckmeier und Becker 2018).

Aufgrund der seit 2005 stark verbesserten Arbeitsmarktsituation und der allgemein positiven Beschäftigungsentwicklung hat sich die Zahl der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten (sogenannte Aufstockerinnen und Aufstocker) jedoch bereits vor Einführung des Mindestlohns über mehrere Jahre leicht rückläufig entwickelt und lag laut der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2014 bei rund 1,2 Millionen, was fast 30 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entsprach (Bruckmeier und Becker 2018). Die rückläufige Entwicklung wurde dabei von Ostdeutschland geprägt, während in Westdeutschland im selben Zeitraum ein leichter Anstieg der Zahlen zu beobachten war.

Die Armutsrisikoquote, die den Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianäquivalenzeinkommens misst und primär ein Maß der Einkommensungleichheit darstellt, verharrte hingegen seit 2005 trotz guter wirtschaftlicher Lage und Beschäftigungszuwächsen auf etwa gleichem Niveau (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018). Auf Basis der PASS-Daten lag die Armutsgefährdungsquote in Deutschland insgesamt im Jahr 2014 bei 15,9 Prozent (Bruckmeier und Becker 2018). Nur etwa halb so hoch fiel die Armutsgefährdung mit 8,2 Prozent hingegen bei Erwerbstätigen aus.

4.4.1 Wirkungszusammenhänge

Vor Einführung des Mindestlohns bestand die Hoffnung, dass es durch die Einführung einer allgemeinen Lohnuntergrenze mehr Menschen gelingen könnte, den Bezug von staatlichen Transferzahlungen zu überwinden. Im Fokus standen dabei vor allem die **Aufstockerinnen und Aufstocker** im SGB II (Bruckmeier und Becker 2018). In der Begründung des Tarifautonomiestärkungsgesetzes, im Rahmen dessen der Mindestlohn eingeführt wurde, wird jedoch lediglich das Ziel formuliert, dass sich die Einkommenssituation von in Vollzeit Erwerbstätigen durch den höheren Stundenlohn verbessern soll.³⁸ Ob infolge des Mindestlohns der Transferbezug

³⁸ „[Ein] Arbeitsentgelt von brutto 8,50 Euro je Zeiteinheit ermöglicht es einem alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten, bei durchschnittlicher Wochenarbeitszeit ein Monatseinkommen oberhalb der Pfändungsfreigrenze gemäß § 850c Absatz 1 Satz 1 ZPO zu erzielen. Die Pfändungsfreigrenze stellt ein auf die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum dar, welches ihnen einen moderaten Selbstbehalt sichert“ (Deutscher Bundestag 2014, S. 28).

tatsächlich verlassen werden kann, ist neben dem Stundenlohn maßgeblich vom Erwerbsumfang, der Haushaltskonstellation und den Wohnkosten abhängig. Eine Veränderung der Zahl der Aufstockerinnen und Aufstocker kann zudem auch aus vermehrten Übergängen in ausschließlichen SGB-II-Leistungsbezug ohne Erwerbstätigkeit - infolge negativer Beschäftigungseffekte (Kapitel 5.1) – resultieren.

Mit dem Mindestlohn wird vielfach die Vorstellung verbunden, dass die eigene Erwerbstätigkeit ausreichen muss, um Armut zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist neben dem ALG-II-Bezug auch die **Armutsgefährdung** als Zielgröße in den Blick zu nehmen. Die Einführung des Mindestlohns kann die Armutsgefährdung reduzieren, wenn die resultierende Lohnerhöhung der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder ausreicht, um den Haushalt über die Armutsschwelle zu heben. Wie beim Transferbezug ist die mögliche Überwindung der Armutsgefährdung nicht nur vom Stundenlohn, sondern maßgeblich von Erwerbsumfang und Haushaltskonstellation abhängig.

Neben den genannten Effekten des Mindestlohns auf Personen, die Transferleistungen erhalten oder armutsgefährdet sind, kann es infolge mindestlohninduzierter Lohnsteigerungen zu indirekten Effekten auf die **sozialen Sicherungssysteme** kommen. Die Bundesregierung argumentierte in der Gesetzesbegründung, das Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns könne ein Anreiz sein, einen Lohnunterbietungswettbewerb zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme zu führen, weil nicht existenzsichernde Arbeitsentgelte durch staatliche Leistungen aufgestockt werden. Hierdurch entstehen neben Kosten für die Grundsicherung auch Einnahmeausfälle für die Sozialversicherung mit negativen Folgen für die Alterssicherung der Beschäftigten (Deutscher Bundestag 2014).

4.4.2 Evaluation

Die Auswirkungen der Mindestlohneinführung und -erhöhung auf die soziale Sicherung wurden bisher lediglich im Rahmen von zwei kausalen Wirkungsanalysen in den Blick genommen. Bruckmeier und Becker (2018) untersuchen unter Anwendung eines individuellen DiD-Ansatzes³⁹ sowohl die Zu- und Abgänge von Aufstockerinnen und Aufstockern auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels als auch die Effekte auf das Armutsrisiko auf Grundlage des PASS. Den Effekt auf den Transferbezug hat zudem Schmitz (2019) in einem regionalen DiD-Ansatz mithilfe von Daten der Beschäftigten- sowie der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit analysiert. Beide Studien konzentrieren sich auf den Zeitpunkt der Mindestlohneinführung. Eine Ergänzung der quantitativen Analysen liefert mit Blick auf die Aufstockerinnen und Aufstocker zudem die qualitative Untersuchung von Koch et al. (2020).

Die fiskalischen Effekte des Mindestlohns, mit besonderem Fokus auf die Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme, wurden im Rahmen einer Mikrosimulationsstudie von Ehrentraut et al. (2020a) untersucht. Zusätzlich haben Ehrentraut et al. (2019) die indirekten Effekte der Mindestlohneinführung auf die Gesetzliche Rentenversicherung mittels Simulationsrechnungen analysiert.

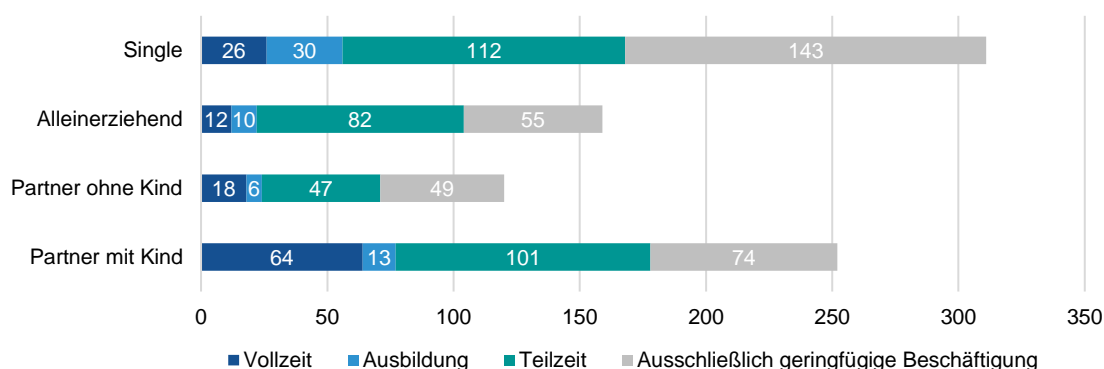
SGB II

Anhand von Modellrechnungen für verschiedene Typen von Bedarfsgemeinschaften machen Bruckmeier und Becker (2018) deutlich, dass der Leistungsbezug neben dem Stundenlohn insbesondere vom Erwerbsumfang, der Haushaltskonstellation und der Höhe der Wohnkosten

³⁹ Da die Stundenlöhne in den administrativen Daten nicht gemessen werden können (Kapitel 2.1), erfolgt die Einteilung in Treatment und Kontrollgruppe anhand anderer verfügbarer Merkmale, wie der Kategorisierung in Branchen bzw. Regionen nach ihrem Lohnniveau.

abhängig ist. Entsprechend kann die Bedürftigkeit bei einer erwerbsfähigen Person im Haushalt in der Regel erst bei Erwerbsumfängen von deutlich mehr als 38 Wochenstunden vermieden werden. Gleichzeitig sind unter den erwerbstätigen Leistungsbeziehenden jedoch geringfügige Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung weit verbreitet. Alleinstehende Vollzeitbeschäftigte, für die ein Stundenlohn in Höhe des aktuellen Mindestlohns ausreicht, um den Bezug von Arbeitslosengeld II zu überwinden, machen lediglich 3 Prozent aller erwerbstätigen Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher aus (Abbildung 4.5).

Abbildung 4.5 Verteilung der abhängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II, nach Beschäftigungsform und Typ der Bedarfsgemeinschaft, April 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Deskriptive Analysen der Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass der durchschnittliche jährliche Rückgang der Anzahl abhängig beschäftigter Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher nach Einführung des Mindestlohns (2015 bis 2019) mit 4,3 Prozent deutlich über dem Durchschnitt von 1,5 Prozent in den Jahren vor Einführung des Mindestlohns (2011 bis 2014) liegt. Die deutlichsten Rückgänge nach Inkrafttreten des MiLoG sind in den Jahren 2015 (-4,7 %) und 2019 (-7,2 %) zu verzeichnen. Unmittelbar nach Mindestlohneinführung gilt, dass die Anzahl der Aufstockerinnen und Aufstocker dort am stärksten rückläufig war, wo besonders viele Beschäftigte vom Mindestlohn profitieren: Ostdeutschland, Single-Bedarfsgemeinschaften, Partner-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und ausschließlich geringfügig Beschäftigte. In den Folgejahren zeigt sich dieses Muster nicht mehr so deutlich. Allerdings bleibt es dabei, dass Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland sowohl prozentual als auch absolut die größeren Rückgänge an Aufstockerinnen und Aufstockern verzeichnet. Und auch die Rückgänge der ausschließlich geringfügig beschäftigten Aufstockerinnen und Aufstocker fallen seit 2015 in allen Jahren besonders deutlich aus.

Kausale DiD-Analysen von Bruckmeier und Becker (2018) auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels können diese beobachteten Entwicklungen allerdings nicht auf die Mindestlohneinführung zurückführen. Demnach hat der Mindestlohn weder zu einem häufigeren Verlassen des SGB II-Leistungsbezugs geführt noch zu veränderten Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme. Vor allem für Westdeutschland finden Bruckmeier und Becker (2018) jedoch Hinweise darauf, dass die Mindestlohneinführung im Jahr 2015 zu häufigeren Wechseln von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb des Leistungsbezugs geführt hat (Kapitel 5.1).

Zu einem anderen Ergebnis kommt Schmitz (2019) auf Basis der Verdienststatistik der Bundesagentur für Arbeit. Er nutzt ebenfalls die regionale Mindestlohn Betroffenheit auf Kreisebene zur Identifikation kausaler Effekte im Rahmen des DiD-Ansatzes. Gemäß seinen Berechnungen hat sich

die Zahl der Aufstockerinnen und Aufstocker durch die Mindestlohneinführung im Jahr 2015 um rund 38.000 Personen reduziert. Als Ursache werden einerseits Einkommenssteigerungen aufgeführt, andererseits Beschäftigungsverluste. Dabei sei bei Aufstockerinnen und Aufstockern **mit „Midijobs“ der Rückgang deutlicher ausgefallen als bei „Minijobs“**.⁴⁰ Ausgehend von einem höheren Lohn führt der Mindestlohn mit höherer Wahrscheinlichkeit zum Verlassen des Transferbezugs.

Die qualitativen Befunde von Koch et al. (2020) zeigen, dass bei einigen befragten Akteuren der Leistungsbezug aufgrund des Mindestlohns verlassen werden konnte. In den Interviews wird jedoch deutlich, dass die Freibetragsgrenze beim Bezug von Arbeitslosengeld II als Problem wahrgenommen wird, die dem Ziel einer Beschäftigungsaufnahme entgegensteht und zu Arbeitszeitreduzierung führt.

ARMUTSGEFÄHRDUNG

Armutsgefährdung wird in der Regel anhand der relativen Einkommensarmut gemessen. Ebenso wie beim Transferbezug werden bei der Armutsgefährdung die Haushaltsebene und damit auch die Einkommen anderer Haushaltsmitglieder in die Betrachtung miteinbezogen. Zur Berechnung der Armutsgefährdungsschwelle wird das verfügbare Haushaltseinkommen zugrunde gelegt, wodurch neben den Bruttoverdiensten weitere Einkommenskomponenten sowie Umverteilungseffekte des Steuer- und Transfersystems berücksichtigt werden (zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf Haushaltseinkommen siehe Kapitel 4.2). Ein Haushalt gilt als armutsgefährdet, wenn das entsprechend der Anzahl und dem Alter der Personen im Haushalt gewichtete Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt. Die bisherige Forschung findet nur minimale Effekte des Mindestlohns auf das Armutsrisiko.

Deskriptive Analysen von Bruckmeier und Bruttel (2020) auf Basis des PASS-Datensatzes zeigen einen leichten Rückgang der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung zwischen 2014 und 2017 von 15,9 auf 15,6 Prozent. Die Zahl der armutsgefährdeten Personen ist hingegen nicht zurückgegangen. Für die erwerbstätige Bevölkerung ist die Armutsrisikoquote im relevanten Betrachtungszeitraum zwar deutlicher gesunken (8,1 auf 7,2 Prozent), allerdings waren diese Entwicklungen bereits vor Einführung des Mindestlohns zu beobachten, sodass unklar bleibt, ob und wenn ja, welcher Effekt tatsächlich mindestlohninduziert ist.

Für eine *kausale Analyse* nutzen Bruckmeier und Becker (2018) ebenfalls PASS-Daten und vergleichen mittels eines DiD-Ansatzes die Entwicklung des Armutsrisikos von Erwerbstätigen im Jahr 2015, deren Stundenlohn im Vorjahr unterhalb von 8,50 Euro lag, mit Personen, die einen Stundenlohn von mehr als 8,50 Euro verdienten. Die Ergebnisse liefern schwache Hinweise auf einen armutsreduzierenden Effekt der Mindestlohneinführung. Die Analysen sind jedoch noch nicht abschließend, da in den genutzten Daten der Mindestlohn noch nicht vollständig umgesetzt war.

Bruckmeier und Bruttel (2020) sehen verschiedene Gründe für die geringen Effekte des Mindestlohns auf das Armutsrisiko: Erstens ist nur rund ein Fünftel aller armutsgefährdeten Personen in Deutschland erwerbstätig und kann damit überhaupt von einem höheren Stundenlohn profitieren. Zweitens leben Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher nicht zwangsläufig in armutsgefährdeten Haushalten. Laut PASS-Daten traf dies im Jahr 2014 auf lediglich 27 Prozent der Beschäftigten mit einem Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro zu. Drittens ist Armutsgefährdung eher eine Folge niedriger Erwerbsumfänge als niedriger Stundenlöhne. Während 2014 das Armutsrisiko von

⁴⁰ Als Minijobs werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit einem (regelmäßigen) Monatsentgelt von bis zu 450 Euro bezeichnet. Bei Midijobs handelt es sich um Beschäftigungsverhältnisse im Übergangsbereich zwischen 450 Euro und derzeit 1.300 Euro. Zum 1. Juli 2019 wurde die Einkommensobergrenze für Midijobs von 850 Euro auf 1.300 Euro angehoben.

Vollzeitbeschäftigten bei gerade mal 3,5 Prozent lag, war jede dritte ausschließlich geringfügig beschäftigte Person von Armut bedroht. Simulationsrechnungen von Backhaus und Müller (2019) zeigen, dass vor diesem Hintergrund auch ein Mindestlohn von 12 Euro keine maßgebliche Reduktion der Armutsgefährdung in Deutschland auslösen würde.

SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME

Ehrentraut et al. (2020a) untersuchen die fiskalischen Wirkungen der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Sie führen Berechnungen mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells auf Basis von SOEP-Daten für den Zeitpunkt unmittelbar nach Mindestlohneinführung durch. Dabei werden kontrafaktische Stundenlöhne und Arbeitszeiten ermittelt, um die Entwicklung der Arbeitsverdienste im Jahr 2015 für eine hypothetische Situation ohne Einführung des gesetzlichen Mindestlohns abzuschätzen. Die kontrafaktischen Werte stellen die Datengrundlage für die Modellrechnung „ohne Mindestlohn“ dar, die als Referenzpunkt für weitere Modellrechnungen dient. Neben der realen Situation „mit Mindestlohn“ wird dieser Referenzpunkt unter anderem einer Situation mit voll bindender Lohnuntergrenze gegenübergestellt, um abzuschätzen, welche Größenordnung an fiskalischen Effekten – entgegen den Beobachtungen im SOEP - bei vollständiger Compliance entstehen könnte. Für das Transfersystem werden so mindestlohninduzierte Entlastungen in Höhe von ca. 510 bis 810 Millionen Euro ermittelt. Dabei werden die Entlastungen im Bereich ALG II und Sozialgeld teilweise durch zusätzliche Belastungen bei Wohngeld und Kinderzuschlag aufgewogen. Bei den Beiträgen zu den gesetzlichen Sozialversicherungen kommt es unter den getroffenen Annahmen durch die Mindestlohneinführung zu Einnahmensteigerungen in Höhe von 0,8 bis 1,4 Mrd. Euro.

Neben den Effekten auf das soziale Sicherungssystem ermitteln Ehrentraut et al. (2020a) mindestlohninduzierte Einnahmensteigerungen bei der Lohn- und Einkommensteuer (etwa 200 bis 490 Millionen Euro) sowie den indirekten Steuern (rund 290 bis 530 Millionen Euro). Andererseits entstehen durch den Mindestlohn Einnahmenminderungen bei der Unternehmenssteuer (0,4 bis 1,2 Mrd. Euro).⁴¹ Der fiskalische Gesamteffekt beläuft sich laut den Berechnungen von Ehrentraut et al. (2020a) auf gut 1,1 bis 2,6 Mrd. Euro gegenüber der Situation ohne Mindestlohn. Im Vergleich zu Ex-ante-Schätzungen fallen die Effekte vergleichsweise gering aus, allerdings sind die Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher Betrachtungszeitpunkte, methodischer Herangehensweisen und getroffener Annahmen nur eingeschränkt vergleichbar.⁴²

Im Rahmen verschiedener Simulationsrechnungen prüfen Ehrentraut et al. (2019) die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung. Sie analysieren dabei zum einen die potenziellen Effekte des Mindestlohns auf das Rentensystem insgesamt und zum anderen die Effekte auf individuelle Rentenansprüche. Im Ergebnis zeigen sie, dass sich selbst unter der Annahme einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in der mittleren und langen Frist nur sehr kleine Effekte ergeben. Die Rentenfinanzen bleiben gemessen an Beitragssatz und Sicherungsniveau quasi unberührt (+/- 0,1 Prozentpunkte). Und auch auf individueller Ebene zeigt sich ein begrenzter Einfluss des Mindestlohns: Zwar können die Rentenanwartschaften der Mindestlohnbeziehenden

⁴¹ Für die Effekte auf die Unternehmenssteuern wurde bei den Simulationsrechnungen ein Korridor für die Effekte des Mindestlohns auf die Unternehmensgewinne zugrunde gelegt. Zunächst wurde als Obergrenze angenommen, dass sich der Arbeitskostenanstieg proportional in einer Gewinnschmälerung niederschlägt. Zusätzlich wurde ein Szenario unter der Annahme berechnet, dass sich lediglich 50 Prozent des Arbeitskostenanstiegs in Gewinnschmälerungen niederschlagen. Die mittlerweile vorliegenden Erkenntnisse von Bossler et al. (2020) bestätigen, dass es im Zuge der Mindestlohneinführung zu Gewinneinbußen gekommen ist (Kapitel 6.5). Wie hoch der Rückgang im Verhältnis zu den mindestlohninduzierten Lohnkostenanstiegen ausgefallen ist, lässt sich auf dieser Grundlage jedoch nicht abschätzen. Im Falle eines Rückgangs von weniger als den angenommenen 50 Prozent würde der fiskalische Gesamteffekt entsprechend höher ausfallen.

⁴² Für einen Überblick zu den Ex-ante-Schätzungen siehe Ehrentraut et al. (2020a).

(abhängig von ihrem vorherigen Lohn) deutlich erhöht werden. Bei langjähriger bzw. dauerhafter Beschäftigung im Niedriglohnsektor würden allein durch die Mindestlohneinführung und -erhöhung aber keine armutsvermeidenden Renten erzielt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Analysen auf Basis stilisierter Erwerbsbiografien durchgeführt wurden und vor allem die Mechanik illustrieren.

4.4.3 Zusammenfassung

Die Effekte des Mindestlohns auf die soziale Sicherung in Deutschland sind noch wenig erforscht (Tabelle 4.5). Die wenigen vorliegenden Kausalanalysen dazu deuten darauf hin, dass der gesetzliche Mindestlohn die Armutsgefährdung nicht nennenswert verändert hat, während der Effekt auf den SGB II-Leistungsbezug nicht eindeutig ist. Es bleibt zu vermuten, dass unabhängig von Datengrundlage, Methodik oder Betrachtungshorizont die Effekte gering bleiben. Für den Bezug von Arbeitslosengeld-II trotz Erwerbstätigkeit sind weniger die Stundenlöhne, sondern viel mehr die geringe Wochenarbeitszeit, die Zahl der nicht erwerbstätigen Haushaltsmitglieder (zumeist Kinder) sowie die regional stark unterschiedliche Höhe der Wohnkosten entscheidend (Bruttel 2020). Ein ähnliches Muster zeigt sich auch mit Blick auf die armutsreduzierende Wirkung des Mindestlohns. Der Mindestlohn ist damit nur in sehr begrenztem Maße zur Überwindung des Transferbezugs oder des Armutsrisikos geeignet (Bruttel 2020).

Tabelle 4.5 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnissen zu sozialer Sicherung

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
SGB II		Bruckmeier und Becker (2018)	Schmitz (2019)
Armutsgefährdung		Bruckmeier und Becker (2018)	

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Die bisher vorliegenden Simulationsstudien zu den indirekten Effekten auf die sozialen Sicherungssysteme zeigen unter den getroffenen Annahmen kurzfristig dämpfende Effekte auf die Transferausgaben sowie positive Effekte auf die Einnahmenseite der Sozialversicherungen. Auf die mittel- bis langfristige Rentenentwicklung wirkt sich der Mindestlohn jedoch kaum aus.

4.5 Arbeitsplatzqualität

Höhere Löhne aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns können die Zufriedenheit der Beschäftigten bzw. die Arbeitsplatzqualität erhöhen. Die Vergütung bildet dabei aber nur einen Faktor, der die Arbeitsplatzqualität beeinflusst. Weitere Arbeitsbedingungen wie z. B. Weiterbildung spielen ebenfalls eine Rolle.

4.5.1 Wirkungszusammenhänge

Mit Blick auf die Auswirkung von höheren Löhnen auf die Arbeitsplatzqualität, stehen sich in der ökonomischen Theorie zwei Ansätze gegenüber. Während die Theorie der ausgleichenden Lohnunterschiede (*Compensating Wage Differentials*) einen negativen Zusammenhang zwischen Entlohnung und Arbeitsplatzqualität sieht, erwartet die High-/Low-Road-Theorie einen positiven Zusammenhang (Pusch und Rehm 2017). High-Road-Unternehmen setzen entsprechend stärker auf Qualitätsführerschaft, Innovation, höhere Löhne und langfristige Beschäftigungsverhältnisse, Low-Road-Unternehmen optimieren im Kern Kosten.

Arbeitsplatzqualität kann entweder anhand objektiver Indikatoren wie Löhnen (Kapitel 4.2) oder Arbeitszeit (Kapitel 5.2) gemessen werden oder anhand subjektiver Indikatoren wie der **Arbeitszufriedenheit** (Pusch und Rehm 2017). Effekte auf die Zufriedenheit mit der Entlohnung, der Arbeit oder dem Leben insgesamt hängen entscheidend davon ab, wie sich das Arbeitsumfeld bzw. die **Arbeitsbedingungen** verändern. Dazu zählen auch Weiterbildungsmaßnahmen. Aus Sicht der Unternehmen können die gestiegenen Arbeitskosten in Folge der Mindestlohneinführung entweder dazu führen, dass sie weniger in ihre Beschäftigten investieren, um weitere Kosten zu sparen, oder aber Anreiz sein, die Qualifikation der Beschäftigten umso mehr zu fördern, um Effizienzreserven zu heben und mindestlohninduzierte Kostenanstiege auszugleichen. Sowohl die Arbeitsbedingungen als auch die Arbeitszufriedenheit beeinflussen mittel- bis langfristig die **Gesundheit** der Beschäftigten.

4.5.2 Evaluation

Die Mindestlohneffekte auf die Zufriedenheit der Beschäftigten sind bereits im Rahmen mehrerer kausaler Wirkungsanalysen untersucht worden, die alle einen DiD-Ansatz nutzen und auf unterschiedlichen Datenquellen beruhen (Tabelle 4.6).

Tabelle 4.6 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitsplatzqualität

Autor (Jahr)	Methode ⁴³	Datenquelle	Zeltraum	Ergebnisse
ZUFRIEDENHEIT				
Bossler und Broszeit (2017)	DiD-I	LPP	2013-2015	geringe, aber positive Effekte auf Entlohnungs- und Arbeitszufriedenheit
Pusch und Rehm (2017)	DiD-I	PASS	2014-2015	positiver Effekt auf Lohn- und Arbeitszufriedenheit
Gülal und Ayaita (2018)	DiD-I	SOEP	2012-2016	positive Effekte auf Arbeits-, Entlohnungs- und Lebenszufriedenheit
Bachmann et al. (2020)	DiD-I (DiDiD)	SOEP	2014-2017	positive Effekte auf Zufriedenheit, insbesondere im unteren Lohnbereich
ARBEITSBEDINGUNGEN				
Bellmann et al. (2017b)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2015	kein Effekt auf betriebliches Weiterbildungsangebot, geringe Reduktion der Weiterbildungsintensität
Bossler et al. (2018)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2016	kein Effekt auf betriebliche Weiterbildungsaktivitäten
Bachmann et al. (2020)	DiD-I	SOEP	2014-2017	keine Effekte auf Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2018	kein Effekt auf betriebliche Weiterbildungsaktivitäten
GESUNDHEIT				
Hafner und Lochner (2019)	DiD-I	PASS	2012-2015	positive Effekte auf selbsteingeschätzte Gesundheit

Quelle: Eigene Darstellung Prognos in Anlehnung an Caliendo et al. (2019).

Mit Blick auf die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen liegen kausale Analysen ausschließlich zu Inanspruchnahme und Angeboten von Weiterbildungsmaßnahmen vor. Einen weiteren Blick auf Veränderungen der Arbeitsbedingungen liefern die qualitativen Studien von Koch et al. (2018; 2020), die zudem den Einfluss des Mindestlohns auf die Zufriedenheit der Beschäftigten untersuchen. Mögliche Implikationen des Mindestlohns auf die Gesundheit der Beschäftigten wurden für Deutschland bisher kaum untersucht.

⁴³ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

ZUFRIEDENHEIT

Bachmann et al. (2020) zeigen anhand *deskriptiver* Auswertungen des SOEP nach der regionalen Eingriffsintensität (Kaitz-Index) des Mindestlohns, dass sich die Entwicklung der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt kaum unterscheidet. Unabhängig von der regionalen Eingriffsintensität stieg die allgemeine gegenwärtige Zufriedenheit von 2014 bis 2016 an und ging danach bis 2017 etwas zurück. Die höchsten Zufriedenheitswerte allerdings werden von den Befragten aus Regionen mit geringer Mindestlohn Betroffenheit erreicht.

Bossler und Broszeit (2017) untersuchen im Rahmen ihrer *kausalen* Analyse mittels eines DiD-Ansatzes auf Basis des Linked Personnel Panels (LPP) des IAB den Einfluss des Mindestlohns auf die Entlohnungs- und die Arbeitszufriedenheit. Für Personen, die von der Mindestlohneinführung betroffen waren, stellen sie im Vergleich zur Kontrollgruppe einen Anstieg der Entlohnungszufriedenheit und in geringerem Ausmaß auch der Arbeitszufriedenheit fest. Einen Anstieg der Zufriedenheit mit dem Lohn, ihrer Arbeit insgesamt sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf finden zudem Pusch und Rehm (2017) auf Basis von Analysen des PASS. Als mögliche Gründe für die höhere Zufriedenheit identifizieren sie die Jobaufwertung in der Arbeitsorganisation und eine Personalpolitik, die auf Motivation setzt.⁴⁴ Gleichzeitig zeigen die Autorinnen und Autoren, dass die Anforderungen an die Beschäftigten, die vom Mindestlohn betroffen waren, als auch deren Arbeitsbelastung zugenommen haben. Mittels DiD-Schätzungen auf Grundlage des SOEP bestätigen auch Güral und Ayaita (2018), dass der Mindestlohn signifikante positive Effekte auf die Lebens-, Arbeits- und Entlohnungszufriedenheit hat.

Koch et al. (2018) finden in ihrer qualitativen Studie jedoch verschiedene Beispiele, dass die Stauchung der Lohnverteilung durch die Einführung des Mindestlohns bei Beschäftigten, die bereits vorher einen Lohn oberhalb der Mindestlohngrenze bezogen haben, zu einer relativen Verschlechterung ihrer Löhne und damit zu Unzufriedenheit geführt hat. Dies bestätigt sich auch in der jüngeren Untersuchung von Koch et al. (2020): Für Personen, die direkt vom Mindestlohn betroffen sind, hatte die höhere Entlohnung positive Effekte auf Leistungsbereitschaft, Arbeitszufriedenheit und Betriebsklima. Für Personen, die nicht direkt vom Mindestlohn betroffen sind, hat die schlechtere relative Entlohnung hingegen eine Verringerung der Leistungsbereitschaft nach sich gezogen. Und auch aktuelle quantitative Analysen von Bachmann et al. (2020) auf Basis des SOEP bestätigen, dass sich die positiven Auswirkungen des Mindestlohns auf die Zufriedenheit vor allem auf die Beschäftigten im unteren Bereich der Lohnverteilung konzentrieren und damit eher auf solche, die selbst vom Mindestlohn profitieren. Für Personen, die gerade nicht mehr von der Mindestlohneinführung profitieren, zeigen sich hingegen negative Effekte.

Die Sicht der Unternehmen auf die Arbeitsmotivation ihrer Beschäftigten gibt ein etwas anderes Bild: Im Rahmen der IAB-QUEST-Befragung gibt die überwiegende Mehrheit der Betriebe an, dass der Mindestlohn die Arbeitsmotivation der betroffenen Beschäftigten nicht verändert habe (Bossler und Jaenichen 2017). Sofern Veränderungen beobachtet wurden, deuten diese eher auf eine im Zuge der Mindestlohneinführung gesunkene Motivation hin.

ARBEITSBEDINGUNGEN

Bachmann et al. (2020) vergleichen im Rahmen einer *deskriptiven Analyse* auf Basis des SOEP die Entwicklung verschiedener Indikatoren zur Messung der Arbeitsbedingungen für drei

⁴⁴ Gleichzeitig zeigen die Autorinnen und Autoren, dass sowohl die Anforderungen an die Beschäftigten, die vom Mindestlohn profitiert haben, als auch deren Arbeitsbelastung zugenommen haben.

Beschäftigtengruppen mit unterschiedlicher regionaler Mindestlohn Betroffenheit (Kaitz-Index). Kaum Unterschiede zwischen den drei Gruppen zeigen sich mit Blick auf die Entwicklung der Arbeitsintensität im Vergleich zum Vorjahr sowie das Empfinden von Eile und Zeitdruck und die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten. Allerdings fällt für die Beschäftigten in Regionen mit einer hohen Mindestlohn Betroffenheit die Zunahme der Anzahl an besuchten Weiterbildungen am deutlichsten aus, was als Hinweis auf einen Mindestlohneffekt gewertet werden kann.

Zahlreiche der von Koch et al. (2018) befragten Betriebe berichten, dass Veränderungen der Arbeitsorganisation u. a. bei der Zuordnung der Aufgabenbereiche und der Arbeitsabläufe vorgenommen wurden. Die befragten Beschäftigten und Betriebsräte empfinden die betrieblichen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung nicht selten als eine Steigerung des Arbeitsdrucks. In der neueren qualitativen Untersuchung von Koch et al. (2020) berichtet die Mehrheit der Beschäftigten jedoch, dass es durch den Mindestlohn keine Veränderungen der Arbeitsbedingungen im Sinne einer Belastung gegeben habe.

Mit Blick auf die betriebliche Weiterbildung finden *Kausalanalysen* von Bellmann et al. (2017b) auf Basis des IAB-Betriebspanels zwar keine signifikanten Effekte des Mindestlohns auf die Anzahl an Weiterbildungsmaßnahmen von Betrieben. Sie können aber negative Effekte auf die Weiterbildungsintensität – also den Anteil weitergebildeter Beschäftigter an allen Beschäftigten – für Betriebe mit hohem Konkurrenzdruck nachweisen. Differenziert nach Qualifikationsniveau zeigt sich, dass der Anteil der weitergebildeten Beschäftigten weniger bei den Geringqualifizierten zurückgegangen ist, sondern vor allem bei Beschäftigten mit mittlerer oder hoher Qualifikation.

Bossler et al. (2018) können im Rahmen ihrer Analysen ebenfalls auf Basis des IAB-Betriebspanels für die kurze Frist keine Effekte des Mindestlohns auf die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten feststellen. Und auch im Rahmen ihrer aktuellen Studie (Bossler et al. 2020), die die Effekte der ersten Mindestlohnerhöhung mit in den Blick nimmt, zeigen sich keine signifikanten mindestlohninduzierten Effekte – weder auf die Weiterbildungsaktivitäten noch auf die Bereitschaft zur Kostenübernahme durch die Betriebe. Allerdings zeigen sich in den Daten unabhängig vom Mindestlohn strukturelle Unterschiede in den Weiterbildungsaktivitäten von Betrieben: Nicht vom Mindestlohn betroffene Betriebe führen im Durchschnitt mehr Weiterbildungsmaßnahmen für ihre Belegschaft durch und übernehmen dabei häufiger die Kosten. Mit Blick auf die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten finden auch Bachmann et al. (2020) auf Basis des SOEP keine Effekte der Mindestlohneinführung. Für die anderen Indikatoren zur Messung der Arbeitsbedingungen sind aufgrund geringer Fallzahlen keine kausalen Analysen möglich.

Die Erkenntnisse der Kausalanalysen decken sich mit den Ergebnissen von Koch et al. (2018), die auf Basis ihrer qualitativen Untersuchung ebenfalls keine konkreten Zusammenhänge feststellen, es wird lediglich vereinzelt von Veränderungen des betrieblichen Weiterbildungsangebots berichtet.

GESUNDHEIT

Neben den Auswirkungen auf die Zufriedenheit und die Arbeitsbedingungen werden in der internationalen wissenschaftlichen Literatur die Mindestlohnwirkungen auf die Gesundheit untersucht. Für Deutschland liegt bisher keine systematische Untersuchung zu den Mindestlohneffekten vor.

Bachmann et al. (2020) zeigen jedoch anhand *deskriptiver* Auswertungen des SOEP, dass sich die Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit bei Personen in Regionen mit hoher und mittlerer Mindestlohn Betroffenheit zwischen 2014 und 2017 verschlechtert und in Regionen mit geringer

Betroffenheit verbessert hat. Diese Entwicklungen können jedoch nicht auf den Mindestlohn zurückgeführt werden. Im Gegensatz dazu zeigen die *kausalen* Analysen von Hafner und Lochner (2019), dass mit der Einführung des Mindestlohns bei Mindestlohnberechtigten die Wahrscheinlichkeit, die eigene Gesundheit als gut oder sehr gut einzuschätzen, signifikant angestiegen ist. Sie finden zudem Hinweise darauf, dass dieser Effekt auf die sinkende Wochenarbeitszeit zurückzuführen ist. Die Analysen basieren auf den Daten des PASS in Verknüpfung mit administrativen Daten des IAB.

4.5.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegenden kausalen Evaluationsergebnisse übereinstimmend positive mindestlohninduzierte Effekte auf die Zufriedenheit der Beschäftigten finden (Tabelle 4.7). Mit Blick auf die Arbeitsbedingungen liegen kausale Analysen bisher ausschließlich zur Inanspruchnahme und zum Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen vor, die mehrheitlich keine Effekte der Mindestlohneinführung oder -erhöhung feststellen. Allerdings weisen Bellmann et al. (2017b) daraufhin, dass Weiterbildungsentscheidungen eher langfristig getroffen werden und die Effekte des Mindestlohns eventuell durch andere Einflussfaktoren überlagert wurden. Inwieweit der Mindestlohn oder die veränderten Arbeitsbedingungen den Gesundheitszustand der Beschäftigten beeinflusst haben, wurde für Deutschland bislang kaum untersucht. Hier besteht Forschungsbedarf. Die einzige Studie, die sich bisher damit auseinandergesetzt hat, sieht einen positiven Zusammenhang zwischen der Einführung des Mindestlohns und dem selbsteingeschätzten Gesundheitszustand, was vor dem Hintergrund der ebenfalls positiven Effekte auf die Zufriedenheit der Beschäftigten als auch der negativen Effekte auf die Arbeitszeit plausibel erscheint.

Tabelle 4.7 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitsplatzqualität

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
Zufriedenheit	Bossler und Broszeit (2017) Gülal und Ayaita (2018) Pusch und Rehm (2017) Bachmann et al. (2020)		
Arbeitsbedingungen		Bellmann et al. (2017b) Bachmann et al. (2020) Bossler et al. (2020) Bossler et al. (2018)	
Gesundheit	Hafner und Lochner (2019)		

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

5. Auswirkungen des Mindestlohns auf den Arbeitsmarkt

5.1 Beschäftigung

Seit dem Jahr 2010 war der wirtschaftliche Aufschwung nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 auf dem Arbeitsmarkt spürbar, so dass die Gesamtbeschäftigung in Deutschland bis 2014 stetig gewachsen ist (vom Berge et al. 2018; Mindestlohnkommission 2016). Einzig die geringfügige Beschäftigung in Ostdeutschland hat im Zeitraum von 2010 bis 2014 leicht abgenommen, während sie in Westdeutschland annähernd konstant geblieben ist (Mindestlohnkommission 2016). Eine positive Wachstumsdynamik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in beiden Regionen führte aber dazu, dass die Beschäftigung insgesamt sowohl in Ost- als auch Westdeutschland in den fünf Jahren vor der Mindestlohneinführung gestiegen ist.

5.1.1 Wirkungszusammenhänge

Ein Ziel des MiLoG war es, die Beschäftigung in Deutschland nicht zu beeinträchtigen (Deutscher Bundestag 2014). Genau dies befürchteten einige Ökonominen und Ökonomen, die teilweise Beschäftigungseinbußen von bis zu einer Million Arbeitsplätzen vorher gesagt hatten (Arni et al. 2014; Knabe et al. 2014; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014). Ihre Berechnungen beruhten auf der Annahme, dass Betriebe aufgrund des Mindestlohns gestiegene Lohnkosten ausgleichen müssen.⁴⁵ In der ökonomischen Theorie besteht allerdings kein Konsens darüber, ob ein Mindestlohn automatisch zu Beschäftigungsverlusten führt.

Ein auf neoklassischen Annahmen beruhendes Arbeitsmarktmodell prognostiziert in der Regel negative Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns (Mindestlohnkommission 2018b; Braun et al. 2017). Hier wird der Markt üblicherweise als friktionslos angenommen, sodass sich der bezahlte Lohn im Marktgleichgewicht von Arbeitsangebot und -nachfrage einstellt. Ein Mindestlohn, der über dem Gleichgewicht liegt, steigert die Lohnkosten pro Arbeitnehmer und senkt somit die nachgefragte Arbeit, was einen negativen Beschäftigungseffekt nach sich zieht.

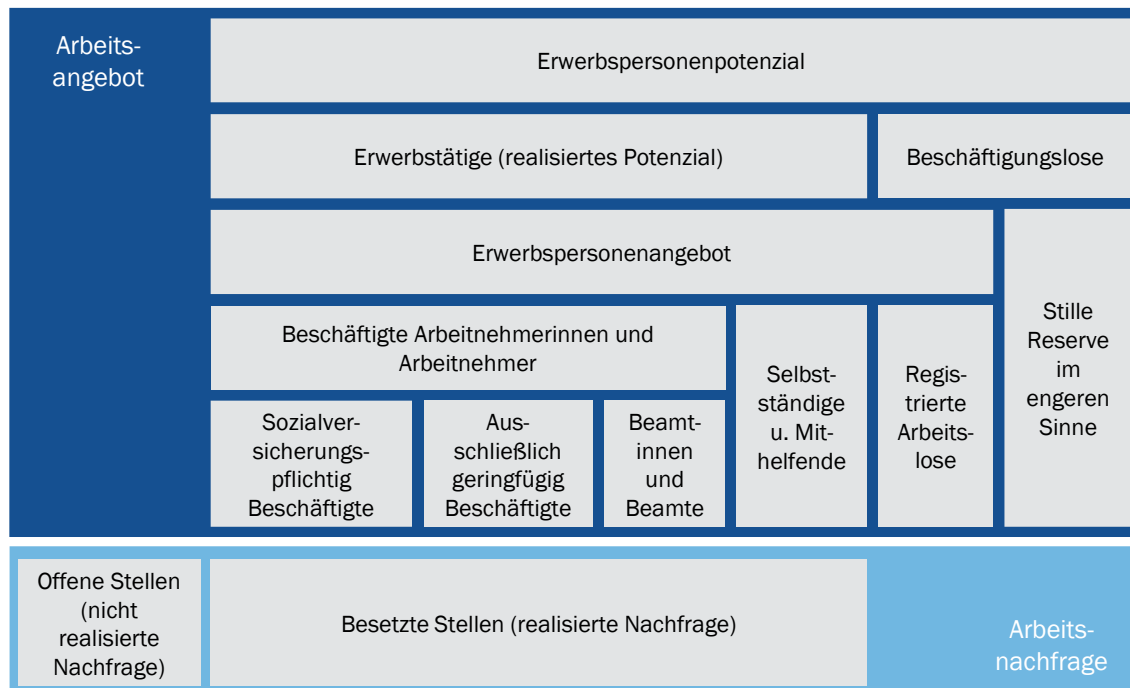
In einem abgewandelten Wettbewerbsmodell - dem Monopsonmodell - wird zusätzlich von diversen Marktfraktionen wie imperfekter Marktinformation auf Arbeitnehmerseite oder eingeschränkter Pendelbereitschaft ausgegangen (Boeri und van Ours 2013). Dadurch entstehen Machtungleichgewichte, die zu einer Lohnsetzungsmacht aufseiten der Arbeitgeber führen können. Damit könnten Arbeitgeber den Lohn unter das Gleichgewicht drücken. Ein Mindestlohn, der das Lohnniveau wieder an das Marktgleichgewicht annähert, kann durch die dann gestiegene angebotene Arbeit die Beschäftigung erhöhen. Analog zum Wettbewerbsmodell ohne Friktionen senkt ein Mindestlohn auch im Monopsonmodell die Beschäftigung, wenn er über dem Marktpreis liegt.

Eine gänzlich andere Perspektive bieten keynesianische Arbeitsmarktmodelle (Mindestlohnkommission 2018b; Herr et al. 2017): Hier wird die Arbeitsnachfrage nicht direkt im Arbeitsmarkt bestimmt. Vielmehr ergibt sich die Arbeitsnachfrage aus der Produktion, die wiederum

⁴⁵ Neben erhöhten Lohnkosten kann die Einführung des Mindestlohns auch zu erhöhten Kosten infolge zusätzlicher Dokumentationspflichten führen (Kapitel 3.1). Empirische Hinweise auf diesen Kostenfaktor finden sich lediglich in den Befragungen von Garming (2016) und Späth et al. (2018), die mit Land- und Forstwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Garten- und Landschaftsbau Branchen mit einem hohen Anteil an Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeitern in den Blick nehmen. Die Befunde deuten darauf hin, dass im Zuge der Mindestlohneinführung die geforderten Dokumentationspflichten einige Betriebe in diesen Branchen vor größere Herausforderungen stellen als Lohnerhöhungen.

von der Nachfrage auf dem Gütermarkt abhängt. Gleichzeitig entsteht durch allgemeine Unsicherheiten bei Entscheidungen sowie imperfektem Wettbewerb ein gewisser Spielraum für Unternehmen bei der Preissetzung auf dem Gütermarkt. Dadurch kann der Mindestlohn sogar einen positiven Effekt haben, weil die Einführung erst die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit auch die Produktion erhöht, was wiederum zu höherer Arbeitsnachfrage führen kann. Gleichzeitig können höhere Lohnkosten möglicherweise durch höhere Preise auf dem Gütermarkt ausgeglichen werden.

Abbildung 5.1 Konzeptioneller Überblick über Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von (IAQ 2020).

Demnach zeigt die Theorie zwei entgegengesetzte Beschäftigungseffekte des Mindestlohns auf: Betriebe könnten einerseits ihre Beschäftigung senken, um auf gestiegene Lohnkosten zu reagieren. Diese Strategie kann auf zwei unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden: zum einen in einer reduzierten **Beschäftigtenzahl** gegenüber einem Szenario ohne Mindestlohn und zum anderen in Form einer reduzierten Arbeitszeit pro Beschäftigtem (Kapitel 5.2). Andererseits könnte die Beschäftigung nach Einführung eines Mindestlohns steigen. Denn im keynesianischen Modell erhöht eine höhere Nachfrage auf dem Gütermarkt die Produktion und somit die betriebliche Arbeitsnachfrage. Ist das Arbeitsangebot entsprechend hoch, erhöht sich daraufhin die Beschäftigung. Kann das Arbeitsangebot die Nachfrage nicht bedienen, wächst die Anzahl offener Stellen – die *nicht-realisierte* Arbeitsnachfrage (Abbildung 5.1, siehe auch Kapitel 5.3).

Die Beschäftigungswirkung hängt von weiteren Anpassungsmechanismen ab. Sofern ein Betrieb Preissetzungsspielraum hat, kann er die gesteigerten Lohnkosten (teilweise) an seine Kunden weitergeben (Kapitel 6.3). Zudem kann ein Betrieb seine Investitionen reduzieren (Kapitel 6.2) oder Gewinneinbußen (Kapitel 6.5) in Kauf nehmen, statt die Beschäftigung anzupassen. Wie auch die Lohneffekte sind die Beschäftigungseffekte davon abhängig, ob der Mindestlohn gesetzeskonform umgesetzt wird (Kapitel 3).

Darüber hinaus kann es infolge der Mindestlohneinführung zu Verschiebungen zwischen den **Beschäftigungsformen** kommen: Bei geringfügiger Beschäftigung kann die Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro pro Monat dazu führen, dass eine mindestlohnbedingte Lohnerhöhung bei gleicher

Arbeitszeit eine Umwandlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nach sich zieht. Dies würde sich entsprechend in der jeweiligen Beschäftigungsentwicklung niederschlagen. Alternativ kann die Arbeitszeit verringert werden, um den Monatslohn bei steigendem Stundenlohn konstant zu halten und damit weiter unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze zu bleiben. In der Folge könnte es zu Mehreinstellungen kommen, weil die Arbeitszeit nun auf mehrere Beschäftigte verteilt werden muss.

Die Auswirkungen des Mindestlohns können also die **Fluktuation** der Beschäftigten beeinflussen. Das Konzept der Beschäftigtenfluktuation drückt die Häufigkeit von Zu- und Abgängen beschäftigter Personen in Betrieben aus. Die Fluktuation steigt, wenn die Anzahl der Zu- und Abgänge steigt. Unter Annahme eines mindestlohninduzierten Beschäftigungsrückgangs kann die Fluktuation zunehmen, wenn sich der Rückgang durch vermehrte Entlassungen zeigt. Andererseits können weniger Zugänge aufgrund einer vorsichtigeren Neueinstellungspolitik zu einer Minderung der Fluktuation führen.

5.1.2 Evaluation

Seit Inkrafttreten des MiLoG haben diverse Studien die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigung analysiert. Die meisten Untersuchungen betrachten nicht nur die Effekte auf die Beschäftigung insgesamt, sondern differenzieren nach Beschäftigungsformen, Regionen oder soziodemografischen Merkmalen. Als Datengrundlage dienen im Wesentlichen VSE / VE-Daten, das IAB-Betriebspanel oder administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit. SOEP-Daten, die auf Haushaltsbefragungen beruhen und in anderen Bereichen der Mindestlohnforschung häufig zum Einsatz kommen, werden zur Untersuchung von Beschäftigungseffekten kaum genutzt.⁴⁶

Kausale Effekte des Mindestlohns auf die Beschäftigung wurden bisher in 14 Studien untersucht, die in Tabelle 5.1 differenziert nach Methodik, Datenquelle, Betrachtungszeitraum und zentralen (statistisch signifikanten) Ergebnissen aufgelistet sind. Diese Untersuchungen stützen sich, ähnlich wie in anderen Wirkungsbereichen, im Wesentlichen auf Differenz-von-Differenzen (DiD)-Ansätze (Kapitel 2.4). Mit Bossler et al. (2020), Friedrich (2020) und Pestel et al. (2020) decken mittlerweile drei Studien einen erweiterten Betrachtungszeitraum ab, der die erste Mindestloohnerhöhung zum 1. Januar 2017 miteinschließt.

⁴⁶ Caliendo et al. (2018) nutzen das SOEP für Robustheitschecks.

Tabelle 5.1 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Beschäftigung

Autor (Jahr)	Methode ⁴⁷	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse	
				Gesamtbeschäftigung	Weitere Beschäftigungseffekte
Ahlfeldt et al. (2018)	DiD-R	IEB	2011-2016	<i>Mindestlohneinführung</i> • Minimal positiver Effekt auf die Beschäftigung	
Bonin et al. (2018)	DiD-R/B	VSE, BA, PAAD	2013-2016	<i>Mindestlohneinführung</i> • Geringer negativer Beschäftigungseffekt (-0,5 %) • Rückgang der geringfügigen, kein Effekt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	<i>Mindestlohneinführung</i> • Erhöhte Umwandlung geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Bossler und Broszeit (2017)	DiD-I	LPP	2013-2015		<i>Mindestlohneinführung</i> • Keine Veränderung des Wechselwillens von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern
Bossler und Gerner (2019)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2016	<i>Mindestlohneinführung</i> • Beschäftigungsrückgang von 1,7 Prozent in betroffenen Betrieben	<i>Mindestlohneinführung</i> • Beschäftigungsrückgang in Ostdeutschland, kein Effekt in Westdeutschland
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2018	<i>Mindestlohneinführung</i> • Rückgang um 88.000 Beschäftigungsverhältnisse <i>Mindestlohnerhöhung</i> • Zuwachs um 39.000 Beschäftigungsverhältnisse	<i>Mindestlohneinführung</i> • Beschäftigungsrückgang getrieben durch ostdeutsche Betriebe und solche mit hohem Wettbewerbsdruck <i>Mindestlohnerhöhung</i> • Beschäftigungsanstieg in Westdeutschland • Leicht erhöhte Beschäftigtenfluktuation

⁴⁷ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

Caliendo et al. (2018)	DiD-R	VSE	2012-2015	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Geringer negativer Beschäftigungseffekt von 0,4 Prozent (140.000 Beschäftigungsverhältnisse) 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Negativer Beschäftigungseffekt um 180.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (-2,8 %) Leicht negativer, aber nicht robuster Effekt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Dustmann et al. (2020)	DiD-I	IAB-Arbeitsmarktspiegel	2011-2016	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Kein Effekt auf die Gesamtbeschäftigung 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Mindestlohnbeschäftigte wechseln häufiger von kleinen in größere Betriebe mit höherer Vergütung
Friedrich (2020)	DiD-O	IEB, VSE	2012-2017	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> 110.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse Kein Effekt auf geringfügige Beschäftigung <i>Mittelfristige Effekte</i> <ul style="list-style-type: none"> Kein Effekt, weder auf geringfügige noch auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Rückläufige geringfügige Beschäftigung in Ostdeutschland <i>Mittelfristige Effekte</i> <ul style="list-style-type: none"> Zunehmend rückläufige geringfügige Beschäftigung in Ostdeutschland
Garloff (2019)	DiD-R (*)	BA	2013-2015	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Höheres Wachstum bei sozialversicherungspflichtiger, niedrigeres Wachstum bei geringfügiger Beschäftigung Kein (robuster) Effekt auf Gesamtbeschäftigung 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Negative Beschäftigungseffekte besonders hoch in den Altersgruppen der 25- bis 34-Jährigen und der 55- bis 64-Jährigen
Holtemöller und Pohle (2020)	Panel-Schätzung mit Mindestlohn-„Bite“	IAB-Arbeitsmarktspiegel	2010-2015	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Mindestlohnbedingter Rückgang der geringfügigen Beschäftigung um 67.000 bis 129.000 Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 47.000 bis 74.000 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Keine Hinweise auf Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Link (2019)	DID-R/B	ifo-Geschäftsklimaindex	2011-2017	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Kein Effekt auf die Beschäftigung 	

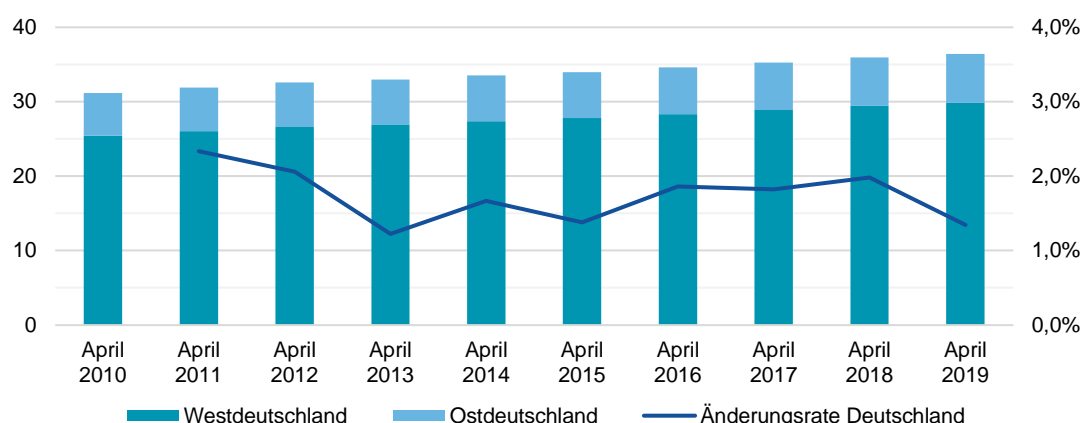
Pestel et al. (2020)	DiD-R/B	VSE, BA, PAAD	2013-2019	<i>Mindestlohneinführung</i> Leichter Beschäftigungsrückgang getrieben von spürbarem Rückgang der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung Kein Effekt auf geringfügige Beschäftigung im Nebenjob <i>Mindestlohnerhöhung</i> <ul style="list-style-type: none"> Keine zusätzlichen Effekte auf die Beschäftigung 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Regionen mit schwächerer Wachstumsdynamik stärker von Beschäftigungsrückgängen betroffen Hinweise auf Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor allem in kleinen und mittleren Betrieben
Schmitz (2019)	DiD-R	BA	2012-2015	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Deutlicher Rückgang der geringfügigen Beschäftigung um 200.000 Jobs, kein robuster Effekt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 	
Stechert (2018)	DiD-R (*)	BA	2010-2015	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> Aufbau sozialversicherungspflichtiger und deutlicher Abbau geringfügiger Beschäftigung geringer positiver Effekt auf Gesamtbeschäftigung 	<i>Mindestlohneinführung</i> <ul style="list-style-type: none"> negativer Beschäftigungseffekt in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

GESAMTBESCHÄFTIGUNG

Deskriptive Analysen zeigen, dass sich der positive Trend der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsentwicklung nach der Mindestlohneinführung fortgesetzt hat (Abbildung 5.2). Gemäß Daten der Bundesagentur für Arbeit lag das Beschäftigungswachstum im Jahr 2015 mit 1,4 Prozent auf einem sehr ähnlichen Niveau wie in den beiden Vorjahren (Mindestlohnkommission 2020b). In den drei darauffolgenden Jahren erhöhte sich das Wachstum weiter bis auf 2,0 Prozent. Erst 2019 und damit nach der zweiten Mindestloohnerhöhung fiel die Wachstumsrate wieder auf 1,3 Prozent.

Abbildung 5.2 Gesamtbeschäftigung in Deutschland, absolut in Millionen (links) und als Änderungsrate in % (rechts), 2010 bis 2019

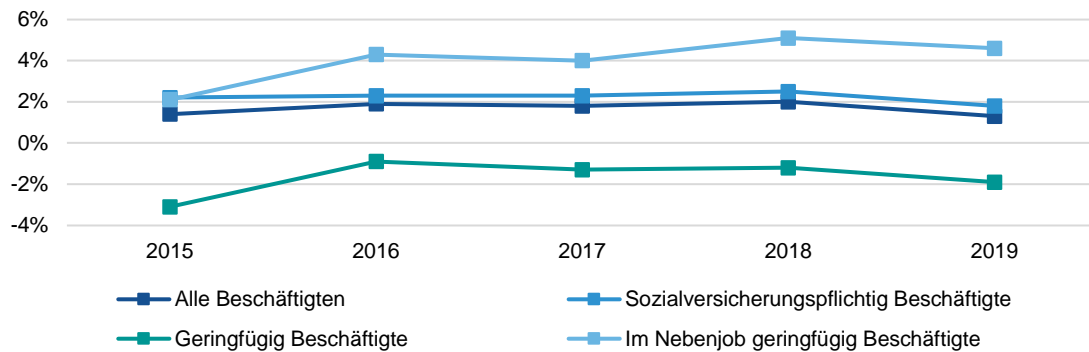


Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Allerdings verbergen sich hinter dieser positiven Dynamik der Gesamtbeschäftigung unterschiedliche Trends der einzelnen Beschäftigungsformen: Während die ausschließlich geringfügige Beschäftigung seit 2015 dauerhaft zurückgegangen ist - mit dem stärksten Rückgang (3,1 %) unmittelbar nach der Mindestlohneinführung - hat sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung positiv entwickelt. Gestiegen ist auch die Zahl der Menschen, die im Nebenjob geringfügig beschäftigt waren.⁴⁸

⁴⁸ Menschen mit geringfügiger Beschäftigung im Nebenjob werden nicht in der Gesamtzahl der geringfügig Beschäftigten mitgezählt, weil sie bereits in der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten enthalten sind.

Abbildung 5.3 Veränderung der Beschäftigung nach Beschäftigungsform, in % zum Vorjahr, 2015 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Beschäftigungsentwicklung 2015 und 2016 unterscheidet sich nach Mindestlohn Betroffenheit der Branchen⁴⁹ (Mindestlohnkommission 2020b). In den stark vom Mindestlohn betroffenen Branchen lagen die Wachstumsraten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung höher als in wenig betroffenen Branchen. Gleichzeitig sank die geringfügige Beschäftigung in den hoch betroffenen Branchen stärker. Diese Beobachtung machen auch Frentzen et al. (2018) auf Basis des Beschäftigtendatenspeichers⁵⁰ und der VSE. Die Befunde bestätigen sich, wenn statt nach der Mindestlohn Betroffenheit von Wirtschaftszweigen nach der Mindestlohn Betroffenheit von Betrieben differenziert wird (Frentzen et al. 2018). Seit 2017 nähern sich laut den Daten der Bundesagentur für Arbeit die Wachstumsraten zwischen hoch und wenig betroffenen Branchen wieder an.

Die Ergebnisse der *kausalen* Studien decken sich weitgehend mit den deskriptiven Befunden. Alle Studien mit Ausnahme von Friedrich (2020) finden negative und in ihren Effektgrößen teils starke Auswirkungen auf die **geringfügige Beschäftigung**. Die gefundenen Effekte variieren zwischen 67.000 und 200.000 geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Die stärksten Effekte finden Studien, die den DiD-Ansatz auf regionaler Ebene mithilfe von VSE-Daten anwenden. Dass der Rückgang der geringfügigen Beschäftigung sich im Zuge der Mindestloohnerhöhung verstärkt hat, lässt sich nicht nachweisen. Pestel et al. (2020) identifizieren zwar auch über das Jahr 2016 hinaus einen Rückgang der geringfügigen Beschäftigung, der aber primär aus den mittelfristigen Auswirkungen der Mindestlohneinführung resultiert. Friedrich (2020) findet dagegen keine Effekte ausgehend von der Einführung und der Erhöhung des Mindestlohns auf die geringfügige Beschäftigung in Deutschland. Er untersucht die Wirkung des Mindestlohns als einzige Studie anhand von Berufsgruppen, während die übrigen Analysen die unterschiedliche Relevanz des Mindestlohns auf der Ebene von Regionen, Betrieben oder Beschäftigten für ihre Evaluationen nutzen (Tabelle 5.1).

In Bezug auf mindestlohninduzierte Veränderungen der **sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** sind die Evaluationsergebnisse weniger eindeutig. Hier ermitteln die vorliegenden Studien positive, negative und auch statistisch insignifikante Effekte des Mindestlohns. Bonin et al. (2018), Pestel et al. (2020) sowie Schmitz (2019) kommen in ihren methodisch vergleichbaren

⁴⁹ Zu Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit zählen solche, die im Jahr 2014 den höchsten Anteil an Beschäftigungsverhältnissen mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro aufgewiesen haben, siehe Kapitel 2.3 auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b, Info-Box 3).

⁵⁰ Bei dem Beschäftigtendatenspeicher handelt es sich um eine Datenbank, in die monatlich Beschäftigtenangaben der Bundesagentur für Arbeit eingespielt werden (Frentzen et al. 2018).

Analysen – sie nutzen VSE-Daten (Bonin et al. 2018; Pestel et al. 2020)⁵¹ bzw. BA-Daten (Schmitz 2019) und einen regionalen DiD-Ansatz – zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn sich nicht auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgewirkt hat. Dies gilt laut Pestel et al. (2020) sowohl für die Einführung 2015 als auch für die Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017. Die regionalen DiD-Analysen von Caliendo et al. (2018) auf gleicher Datenbasis für die kurze Frist deuten dagegen auf eine negative Wirkung des Mindestlohns auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hin, die allerdings nicht robust ist.

Die übrigen Studien finden positive mindestlohninduzierte Effekte. Sie nutzen Daten der Bundesagentur für Arbeit (Garloff 2019; Stechert 2018) bzw. des darauf aufbauenden IAB-Arbeitsmarktspiegels (Holtemöller und Pöhle 2020). Friedrich (2020) differenziert auf Basis der VSE nach vom Mindestlohn betroffene Branchen und berechnet einen kurzfristigen Effekt von zusätzlich 110.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der bis 2017 aber wieder verschwindet. Gemessen an rund 29 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten fällt aber auch dieser Effekt gering aus.

Die Forschungsergebnisse zu den mindestlohninduzierten Effekten auf die **Gesamtbeschäftigung**, die sich aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung zusammensetzt, spiegeln die obigen Befunde wider. Die Mehrheit der Studien identifiziert keine statistisch signifikanten oder geringe negative Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohn auf die Beschäftigung in Deutschland insgesamt.⁵² Negative Beschäftigungseffekte ergeben sich vor allem aus dem identifizierten Rückgang der geringfügigen Beschäftigung aufgrund des Mindestlohns. Ein leicht negativer Beschäftigungseffekt lässt sich sowohl in Studien auf regionaler (Pestel et al. 2020; Bonin et al. 2018; Caliendo et al. 2018) als auch auf betrieblicher Ebene (Bossler und Gerner 2019; Bossler et al. 2020) unter Verwendung von VSE, SOEP und IAB-Betriebspanel nachweisen. Den darunter stärksten Rückgang berechnen Caliendo et al. (2018) mit 140.000 Beschäftigungsverhältnissen. Einen leichten Beschäftigungsrückgang deuten qualitativ außerdem (Koch et al. 2018; Koch et al. 2020) an.

Pestel et al. (2020) und Bossler et al. (2020) bestätigen den negativen Beschäftigungseffekt auch für die mittlere Frist. Während dieser Befund laut Pestel et al. (2020) aus den mittelfristigen Auswirkungen der Mindestlohneinführung resultiert, ermitteln Bossler et al. (2020) einen Zuwachs von 39.000 Beschäftigungsverhältnissen infolge der Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 und einen negativen Nettobeschäftigungseffekt von 49.000 Beschäftigungsverhältnissen bis zum Jahr 2018 durch Verrechnung mit den Beschäftigungsverlusten infolge der Mindestlohneinführung. Neben unterschiedlichen Datenquellen und Identifikationsstrategien greifen die beiden Studien dabei auf verschiedene Indikatoren für die Betroffenheit der Mindestlohnerhöhung zurück. Während Pestel et al. (2020) aufgrund datenseitiger Beschränkungen die regionale Betroffenheit von der Mindestlohneinführung auf Grundlage der VSE 2014 nutzen, greifen Bossler et al. (2020) auf Angaben der Betriebe zu deren Betroffenheit von der Mindestlohnerhöhung aus dem IAB-Betriebspanel 2017 zurück.

Weitere Studien ermitteln keine oder leicht positive Auswirkungen des Mindestlohns auf die Gesamtbeschäftigung. Sie greifen auf andere Datenquellen zurück. So finden Link (2019) auf Basis des ifo-Geschäftsklimaindex⁵³ für die mittlere Frist sowie Garloff (2019) und Dustmann et al. (2020)

⁵¹ Bonin et al. (2018) und Pestel et al. (2020) nutzen in ihrer Analyse auch weitere Daten (Tabelle 5.1). Die VSE-Daten werden zentral zur Berechnung der Mindestlohnrelevanz benutzt.

⁵² Ahlfeldt et al. (2018) finden einen signifikanten positiven Beschäftigungseffekt, der in seiner Effektgröße aber sehr gering ausfällt.

⁵³ Der ifo-Geschäftsklimaindex ist ein Frühindikator für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland, der auf Basis einer monatlichen Befragung deutscher Unternehmen vom ifo Institut erstellt wird.

auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit bzw. des IAB-Arbeitsmarktspiegels für die kurze Frist keinen statistisch signifikanten Beschäftigungseffekt. Positive Beschäftigungseffekte ermitteln wiederum Stechert (2018) auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit und Ahlfeldt et al. (2018) mithilfe von IEB-Daten. Die in den beiden Studien gefundenen Effektstärken fallen gleichwohl gering aus. In der Analyse von Stechert (2018) übersetzt sich der mindestlohninduzierte Anstieg der sozialversicherungspflichtigen bei gleichzeitigem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung damit in einen leicht positiven Effekt auf die Gesamtbeschäftigung.

ÜBERGÄNGE ZWISCHEN GERINGFÜGIGER UND SOZIALVERSICHERUNGSPFLICHTIGER BESCHÄFTIGUNG

Der Mindestlohn hat also zu einem Rückgang der geringfügigen, aber nicht in gleichem Maße zu einem Rückgang der Gesamtbeschäftigung geführt. Deskriptive ebenso wie kausale Untersuchungen deuten darauf hin, dass sich dieser Befund zumindest in Teilen mit vermehrten Übergängen aus geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erklären lässt.

Deskriptive Analysen auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels zeigen, dass sich die Zahl der Übergänge von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr der Mindestlohneinführung relativ zum Vorjahr verdoppelt hat (Mindestlohnkommission 2020b). In der Folgezeit pendelte sich die Anzahl der monatlichen Übergänge wieder auf das Niveau vor der Mindestlohneinführung ein (vom Berge et al. 2018). Der IAB-Arbeitsmarktspiegel zeigt, dass die Übergänge zu großen Teilen innerhalb eines Betriebs vorkommen. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Jobs in der neuen Beschäftigungsform beständig sind (vom Berge et al. 2016a; vom Berge et al. 2017). Es wird davon ausgegangen, dass die Geringfügigkeitsgrenze entscheidend ist für die erhöhte Zahl an Übergängen (vom Berge et al. 2017).

Übergänge zwischen geringfügiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung werden überwiegend deskriptiv untersucht. Mit den Studien von Bonin et al. (2018) und Pestel et al. (2020) liegen außerdem zwei *kausale* DiD-Analysen basierend auf Daten des PAAD vor. Bonin et al. (2018) zeigen, dass die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns innerbetrieblich zu einer beträchtlichen Umwandlung von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geführt hat und ein großer Anteil der Übergänge in einem Bruttomonatsgehalt von über 850 Euro, also oberhalb der damals geltenden Gleitzone für Midijobs, resultiert. Pestel et al. (2020) bestätigen diese Ergebnisse auf individueller Ebene der Beschäftigten. Da sich in beiden Analysen keine verstärkten Abgänge in die Arbeitslosigkeit zeigen (Kapitel 5.4), deuten die Kausalanalysen darauf hin, dass die Reduzierung der geringfügigen Beschäftigung eher eine Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als eine Zunahme der Arbeitslosigkeit nach sich gezogen hat.

Diese Anpassungsreaktion bestätigt sich in den beiden qualitativen Studien von (Koch et al. 2018; Koch et al. 2020): In manchen Betrieben wurde die Arbeitszeit der geringfügig Beschäftigten reduziert, damit das Monatsgehalt unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze blieb. Infolgedessen stellten einige Betriebe mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Andere Betriebe berichten, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Beschäftigungsform wechselten und nun sozialversicherungspflichtig angestellt sind, damit die Arbeitszeit konstant gehalten werden kann.

FLUKTUATION DER BESCHÄFTIGTEN

Die Betriebe in Deutschland haben auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns tendenziell nicht mit Entlassungen, aber mit weniger Neueinstellungen reagiert. Das bestätigen Befragungen von Betrieben im Rahmen des IAB-Betriebspanels (Bellmann et al. 2016) ebenso wie die qualitativen Studien von (Koch et al. 2018; Koch et al. 2020). Die *Kausalanalysen* von Pestel et al. (2020)

unterstützen diese Befunde, weil ihrer Untersuchung zufolge der mindestlohninduzierte Rückgang der geringfügigen Beschäftigung nachweislich nicht mit erhöhten Übergängen aus geringfügiger Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit einhergegangen ist. Sie liefern damit Hinweise auf eine geringere Fluktuation.

Zu einem anderen Ergebnis kommen Dustmann et al. (2020). Sie untersuchen auf Basis des IAB-Arbeitsmarktspiegels die Beschäftigtenfluktuation zwischen Betrieben und identifizieren dabei Reallokationseffekte von Mindestlohnbeschäftigten von sehr kleinen Unternehmen mit geringer Entlohnung zu größeren Betrieben mit einem höheren Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter und höherer Entlohnung. Hintergrund dieser Entwicklung sind laut Dustmann et al. (2020) mindestlohninduzierte Betriebsschließungen besonders von Kleinstbetrieben (Kapitel 6.6). Bossler et al. (2020) sowie Bossler und Gerner (2019) finden mit anderer Datengrundlage und anderer Identifikationsstrategie – beide nutzen das IAB-Betriebspanel und einen DiD-Ansatz auf Betriebsebene – dagegen kaum mindestlohninduzierten Veränderungen von Fluktuationsmaßen⁵⁴ und der Reallokation von Beschäftigten.

Dazu passt, dass Bossler und Broszeit (2017) in ihrer Analyse zur Arbeitszufriedenheit auf Basis des LPP keinen Einfluss des Mindestlohns auf den Willen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern finden, den Arbeitsplatz zu wechseln. Indizien für eine Abschwächung des Wechselwillens liefert die qualitative Studie von Koch et al. (2020). Mehrere befragte Beschäftigte berichten, dass der finanzielle Anreiz zu wechseln aufgrund des Mindestlohns gesunken ist. Für manche Befragte bieten nun aber einige Arbeitsplätze eine neue Wechsellperspektive, da sie durch den Mindestlohn überhaupt erst zu einer finanziellen Alternative wurden. Insgesamt erlauben die Forschungsergebnisse zur Beschäftigtenfluktuation keine eindeutigen Schlussfolgerungen zu den Wirkungen des Mindestlohns.

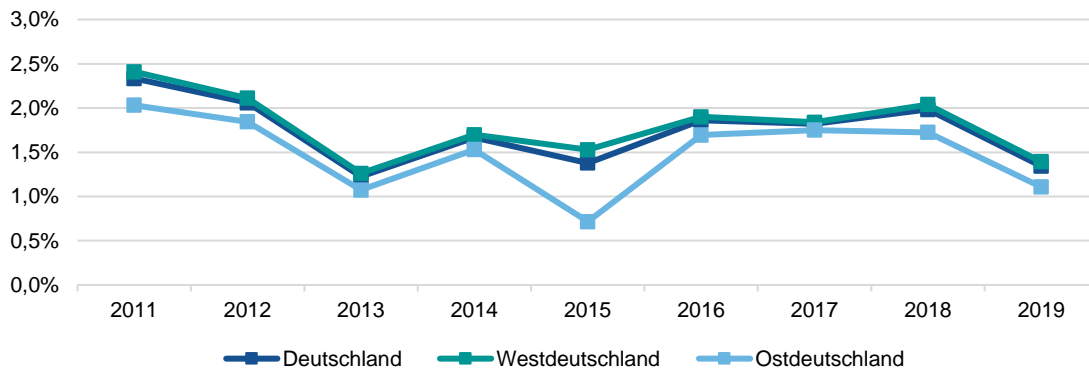
BESCHÄFTIGUNG NACH REGIONEN

Deskriptive Auswertungen zeigen, dass im Jahr der Mindestlohneinführung die Beschäftigung in Ostdeutschland mit 0,7 Prozent nur halb so schnell gewachsen ist wie in Westdeutschland (Mindestlohnkommission 2020b). Die Zuwachsraten der Beschäftigung in Ostdeutschland fielen in den letzten zehn Jahren stets schwächer aus als in Westdeutschland, die Unterschiede waren sonst aber deutlich geringer. Auch in den Jahren der Mindestloohnerhöhungen 2017 und 2019 zeigen sich kaum Unterschiede in der Beschäftigungsdynamik beider Regionen. Das geringere Beschäftigungswachstum im Jahr der Mindestlohneinführung in Ostdeutschland ergibt sich zu einem großen Teil aus dem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung, der im Jahr 2015 in Ost- deutlich

⁵⁴ Laut Bossler et al. (2020) hatte die Einführung des Mindestlohns im Gegensatz zu dessen erster Erhöhung keine Auswirkungen auf die Beschäftigtenfluktuation. Die Mindestloohnerhöhung hat demnach zu einem Anstieg der Einstellungs- und Fluktuationsraten geführt.

stärker als in Westdeutschland ausfiel. Zudem fokussiert sich der Rückgang in Ostdeutschland auf die vom Mindestlohn betroffenen Branchen.⁵⁵

Abbildung 5.4 Veränderung der Beschäftigung nach Region, in %, 2011 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Diese deskriptiven Befunde werden in den vorliegenden *Kausalanalysen* im Wesentlichen bestätigt. Friedrich (2020) untersucht mindestlohninduzierte Beschäftigungseffekte in Ost- und Westdeutschland auf Grundlage von IEB und VSE anhand von Berufsgruppen. Er nennt Ostdeutschland den „Verlierer“ der Mindestlohnreform (2020, S. 285), weil die laut seinen Analysen daraus resultierenden kurzfristigen Zuwächse in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf Westdeutschland beschränkt sind. Gleichzeitig findet er in den neuen Bundesländern einen mindestlohninduzierten Rückgang der geringfügigen Beschäftigung, der nach der Mindestlohneinführung weiter steigt von knapp 20.000 (2015) auf gut 50.000 verlorene Arbeitsplätze im Jahr 2017. Friedrich (2020) bestätigt mit seinen Ergebnissen die Befunde von Bossler et al. (2020), die den leicht negativen Beschäftigungseffekt bis 2018 auf Bundesebene hauptsächlich auf Beschäftigungsverluste in ostdeutschen Betrieben mit hohem Wettbewerbsdruck zurückführen.

Befragungen von Betrieben in Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen trotz der belastbaren kausal-analytischen Befunde darauf hin, dass weniger ein Abbau von Arbeitsplätzen die zentrale Anpassungsreaktion darstellt.⁵⁶ Vielmehr wurden Arbeitszeiten reduziert oder die Arbeit verdichtet (Bellmann et al. 2017a), Neueinstellungen reduziert (Schubert et al. 2016) oder Preise erhöht (Brautsch und Schultz 2017), um die gestiegenen Lohnkosten infolge der Mindestlohneinführung zu kompensieren.

BESCHÄFTIGUNG NACH SOZIODEMOGRAFISCHEN MERKMALEN

Descriptive Auswertungen zeigen in Bezug auf bestimmte Altersgruppen, Qualifikationsstufen, Staatsangehörigkeiten oder das Geschlecht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Auffälligkeiten im Zusammenhang mit der Einführung des Mindestlohns. Unterschiede zwischen den

⁵⁵ Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3 auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

⁵⁶ Mit Bellmann et al. (2017a), Schubert et al. (2016) bzw. Brautsch und Schultz (2017) liegen drei Betriebsbefragungen vor, die länderspezifische Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns in Sachsen bzw. in Handwerksbetrieben Sachsen-Anhalts untersuchen. Bei Bellmann et al. (2017a) handelt es sich um eine Abfrage im Rahmen des IAB-Betriebspanels, bei Schubert et al. (2016) um eine Betriebsbefragung der regionalen Industrie- und Handelskammern und bei Brautsch und Schultz (2017) um eine Befragung der Handwerksbetriebe in Sachsen-Anhalt durch die regionalen Handwerkskammern.

einzelnen Gruppen ergeben sich laut (Mindestlohnkommission 2020b) eher aus anderen Faktoren wie dem demografischen Wandel.

Auch die vorliegenden *Kausalanalysen* kommen mit Blick auf altersgruppenspezifische Effekte des Mindestlohns zu keinem eindeutigen Ergebnis. Stechert (2018) identifiziert nur für die 15- bis 24-Jährigen negative Auswirkungen des Mindestlohns auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Gesamtbeschäftigung. Im Gegensatz dazu spricht die Analyse von Garloff (2019) eher dafür, dass 25- bis 34-Jährige und 55- bis 64-Jährige die stärksten negativen Beschäftigungseffekte infolge der Mindestlohneinführung verzeichneten. Als mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Befunde führt Garloff (2019) eine unterschiedliche Abgrenzung nicht-mindestlohnberechtigter Personen an, zu denen auch unter 18-Jährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Auszubildende zählen. Bonin et al. (2018) und Pestel et al. (2020) nutzen ebenfalls die regionale Mindestlohn Betroffenheit zur Identifikation, kombinieren in ihren Analysen aber Daten der BA mit der VSE. Ihren Untersuchungen zufolge hatte der Mindestlohn keine eindeutigen altersspezifischen Beschäftigungswirkungen. Nennenswerte geschlechtsspezifische Effekte deuten die Analysen von Bonin et al. (2018) sowie Pestel et al. (2020) ebenfalls nicht an. Zu diesem Ergebnis kommt auch (Garloff 2019).

Fachkräfte und damit Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau sind besonders betroffen von negativen Beschäftigungseffekten, gerade in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Pestel et al. 2020). Dass der Mindestlohn – wie teilweise erwartet – zu einem Rückgang an Arbeitsplätzen gerade für Personen mit geringer Qualifikation geführt hat, zeigen die bisherigen Forschungsergebnisse somit nicht. Auch ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Mindestlohn und dem Anteil routineintensiver und damit prinzipiell automatisierbarer Tätigkeiten innerhalb von Betrieben ist laut Pestel et al. (2020) nicht feststellbar. Ebenso wenig hat sich der gesetzliche Mindestlohn in besonderem Maße auf Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ausgewirkt (Bonin et al. 2018).

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN

Auf dem Arbeitsmarkt zeichnet sich seit dem Jahr 2017 ein Beschäftigungswachstum Geflüchteter ab. Diese *deskriptive* Entwicklung spiegelt zeitversetzt die zwischen 2008 und insbesondere 2015 gestiegene Zahl geflüchteter Menschen wider, die nach Deutschland kamen. 300.000 Menschen aus den Hauptasylherkunftsländern gingen im Dezember 2018 einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach (Bruttel und Ohlert 2020). Dazu kommen rund 70.000 geringfügig Beschäftigte. Im Gegensatz zu anderen Beschäftigten arbeiten Geflüchtete überdurchschnittlich häufig im Niedriglohn- und Mindestlohnbereich, fast die Hälfte davon geht einer Helfertätigkeit nach. Dadurch sind Geflüchtete überdurchschnittlich häufig vom Mindestlohn betroffen.

Eine *kausale* Evaluation der Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter ist aus methodischen Gründen kaum möglich (Ohlert und Bruttel 2018). Erstens gibt es keine Vergleichsgruppe von Geflüchteten, für die der Mindestlohn nicht gilt, und auch die Identifizierung einer möglichst ähnlichen Vergleichsgruppe ist hier mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Zweitens fällt die Mindestlohneinführung zeitlich mit dem Höhepunkt der Zuwanderung zusammen, so dass die Ergebnisse vermutlich verzerrt werden. Qualitative Untersuchungen deuten gleichwohl darauf hin, dass der Mindestlohn keine zentrale Hürde im Integrationsprozess Geflüchteter darstellt (Bruttel und Ohlert 2020). Größere Probleme bereiten Sprachbarrieren und nicht nachweisbare oder nicht vergleichbare Qualifikationen der Geflüchteten.

5.1.3 Zusammenfassung

Der gesetzliche Mindestlohn hatte – entgegen der vor Einführung des Mindestlohns erstellten Prognosen einiger Ökonominnen und Ökonomen – kaum Folgen für die Beschäftigung in Deutschland: Die meisten Studien weisen für die Gesamtbeschäftigung entweder einen statistisch insignifikanten oder einen geringen negativen Effekt aus. Damit lässt sich weder die Theorie des neoklassischen oder des Monopsonmodells empirisch bestätigen noch die des keynesianschen Modells. Der einzige eindeutige Effekt ist im Rückgang der geringfügigen Beschäftigung festzustellen, vor allem in Ostdeutschland. Ein nennenswerter Teil dieses Rückgangs kann mit Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erklärt werden. Es gibt Hinweise darauf, dass negative Beschäftigungseffekte weniger aus Entlassungen als vielmehr aus weniger Neueinstellungen resultieren. Die in ihrer Quantität geringen identifizierten Beschäftigungseffekte lassen sich im Wesentlichen auf die Mindestlohneinführung im Jahr 2015 zurückführen. Sie wirken teilweise bis in die mittlere Frist nach. Für die erste Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2017, die bislang aufgrund der Datenverfügbarkeit nur von wenigen Studien abgedeckt wird, ermitteln die meisten Untersuchungen keine Auswirkungen auf die Beschäftigung in Deutschland.

Tabelle 5.2 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Beschäftigung

Zielgröße	Kausaler Effekt auf die Beschäftigung		
	positiv	kein Effekt	negativ
KURZE FRIST BIS 2016 – EINFÜHRUNG DES MINDESTLOHNS			
Geringfügige Beschäftigung		Friedrich (2020)	Bonin et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2020) Pestel et al. (2020) Schmitz (2019) Stechert (2018)
Sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung	Friedrich (2020) ⁵⁷ Garloff (2019) Holtemöller und Pohle (2020) Stechert (2018)	Bonin et al. (2018) Pestel et al. (2020) Schmitz (2019)	Caliendo et al. (2018)
Gesamtbeschäftigung	Ahlfeldt et al. (2018) Stechert (2018)	Dustmann et al. (2020) Garloff (2019)	Bonin et al. (2018) Bossler und Gerner (2019) Bossler et al. (2020) Caliendo et al. (2018) Pestel et al. (2020)
MITTLERE FRIST BIS MAXIMAL 2019 – ERHÖHUNG DES MINDESTLOHNS			
Geringfügige Beschäftigung		Friedrich (2020)	Pestel et al. (2020)
Sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung		Friedrich (2020) ⁵⁷ Pestel et al. (2020)	
Gesamtbeschäftigung		Link (2019)	Bossler et al. (2020) ⁵⁸ Pestel et al. (2020) ⁵⁹

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

5.2 Arbeitszeit

Für das Jahr 2014 kurz vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat die Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis des SOEP für Personen mit einem Stundenlohn von unter 8,50 Euro brutto eine durchschnittliche vertragliche Arbeitszeit von 38,0 Stunden und eine durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit von 40,3 Stunden pro Woche ermittelt. Seit 1991 ist die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bis 2014 in Deutschland stetig gesunken, um insgesamt etwa drei Stunden (Mindestlohnkommission 2016). Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf eine gestiegene Teilzeitquote zurückzuführen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen blieb trotz sinkender Durchschnittsarbeitszeit in der ersten Hälfte der 2010er Jahre konstant, was sich durch die in Kapitel 5.1 beschriebenen Beschäftigungszuwächse erklärt (Fuchs et al. 2017).

⁵⁷ Positiver Effekt auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lediglich in der kurzen, nicht in der mittleren Frist.

⁵⁸ Bossler et al. (2020) berechnen einen Zuwachs von 39.000 Beschäftigungsverhältnissen infolge der Mindestlohnerhöhung. Verrechnet mit den Effekten der Mindestlohneinführung ergibt sich in der mittleren Frist insgesamt aber ein negativer Beschäftigungseffekt.

⁵⁹ Pestel et al. (2020) identifizieren einen mittelfristigen Beschäftigungsrückgang, aber praktisch keinen zusätzlichen Effekt in der mittleren Frist gegenüber der kurzen Frist nach Einführung des Mindestlohns. Die Autoren führen ihre Befunde zu den mittelfristigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns darauf im Wesentlichen auf die Mindestlohneinführung zurück.

5.2.1 Wirkungszusammenhänge

Die Veränderung der **Arbeitszeit** als Anpassungsreaktion auf den Mindestlohn gehört aus theoretischer Sicht zu den Beschäftigungseffekten. Um das **Arbeitsvolumen** seiner Belegschaft anzupassen, kann ein Betrieb entweder die Anzahl (Kapitel 5.1) oder die Arbeitszeit der Beschäftigten (dieses Kapitel) verändern. Demnach ist der Effekt eines Mindestlohns auf die Arbeitszeit aus theoretischer Sicht nicht eindeutig (Kapitel 5.1.1). Zu unterscheiden ist der Effekt auf die **vertraglich vereinbarte** und die **tatsächliche** Arbeitszeit. Betriebe könnten die vertragliche Arbeitszeit aufgrund des Mindestlohns herabsetzen, aber die gleiche Arbeitsleistung fordern, sodass es zu einer Reduktion der bezahlten Arbeitszeit bei gleichzeitigem Anstieg der unbezahlten **Überstunden** kommen kann. Arbeitszeit-Anpassungen vonseiten der Arbeitgeber sind, wie schon bei den Beschäftigtenzahlen, davon abhängig, ob und inwieweit weitere Anpassungsmaßnahmen etwa in Bezug auf Preise (Kapitel 6.3), Investitionen (Kapitel 6.2) oder Gewinne (Kapitel 6.5) den Lohnkostendruck reduzieren.

Doch auch von Arbeitnehmerseite sind Anpassungen möglich: Beschäftigte könnten sich dank der höheren Stundenlöhne für mehr Freizeit bei gleichem Monatslohn entscheiden. Auf der anderen Seite könnten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit reduziertem Pensum, etwa in Teilzeit, auf Grund der höheren Stundenlöhne ggf. ihre Arbeitszeit erhöhen wollen. Dabei ist die Geringfügigkeitsgrenze zu beachten: Im Falle der geringfügigen Beschäftigung kann der Mindestlohn bei gleicher Arbeitszeit den Monatslohn über die Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro im Monat heben. Das Überschreiten dieser Grenze – und damit die Pflicht zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen – lässt sich mit reduzierter Arbeitszeit vermeiden.

5.2.2 Evaluation

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns wurden bereits im Rahmen mehrerer Evaluationen untersucht. Fünf Studien haben mindestlohninduzierte Effekte auf die Arbeitszeit mithilfe von DiD-Ansätzen analysiert (Tabelle 5.3). Die Studien basieren auf dem SOEP oder dem IAB-Betriebspanel, die sich aufgrund verschiedener Erhebungsverfahren in den abgeleiteten Arbeitszeiten unterscheiden können (Kapitel 2.1). Die erste Mindestlohnerhöhung im Januar 2017 ist lediglich in den Analysen von Bachmann et al. (2020) abgedeckt. Alle anderen Studien bilden nur die Effekte der Mindestlohneinführung in der kurzen Frist ab.

Tabelle 5.3 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitszeit

Autor (Jahr)	Methode ⁶⁰	Datenquelle	Zeltraum	Effekte auf die Arbeitszeit
Bachmann et al. (2020)	DiD-R (DiDiD)	SOEP	2014-2017	<ul style="list-style-type: none"> • Geringer Rückgang der vertraglichen und der tatsächlichen Arbeitszeit mit steigender regionaler Eingriffstiefe des Mindestlohns • Stärkere Effekte bei Erhöhung als bei Einführung des Mindestlohns <ul style="list-style-type: none"> • Unklare Befunde bei Überstunden • Kein Effekt bei DiD-I bis 2017
Bonin et al. (2018)	DiD-I	SOEP	2013-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der vertraglichen Arbeitszeit sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigter um 5 Prozent (1,7 Stunden) im Jahr 2015, aber kein Effekt bis zum Jahr 2016 • kein Arbeitszeit-Effekt bei geringfügiger Beschäftigung <ul style="list-style-type: none"> • tatsächliche Arbeitszeit unverändert
Bossler und Gerner (2019)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der vertraglichen Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten um 0,4 Prozent (9 Minuten) in betroffenen Betrieben • Kein Effekt im Jahr 2016
Burauel et al. (2018)	DiD-I (DiDiD)	SOEP	2012-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der vertraglichen Arbeitszeit sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigter um 5 Prozent 2015, aber kein Effekt bis 2016
Caliendo et al. (2017)	DiD-R	SOEP	2012-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang der vertraglichen Arbeitszeit um 3,5 Prozent bei Beschäftigten im untersten Quintil der Lohnverteilung • Kein eindeutiger Effekt auf tatsächliche Arbeitszeit

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

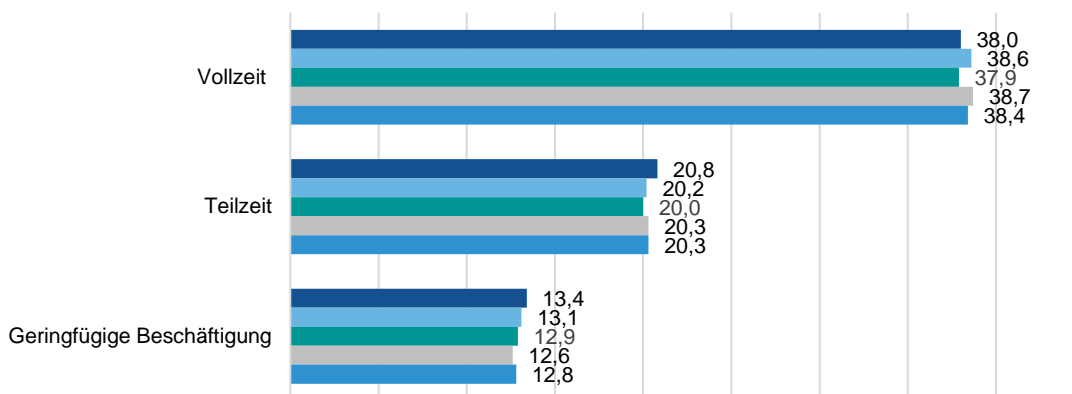
Die *deskriptiven* Analysen der Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis des SOEP zeigen für Beschäftigte im Mindestlohnbereich lediglich geringe Veränderungen der Arbeitszeit im Jahr der Mindestlohneinführung. Ein kontinuierlicher Rückgang der vereinbarten wie auch der tatsächlichen Arbeitszeit ist zwischen den Jahren 2014 und 2019 bei den geringfügig Beschäftigten zu beobachten. Einen deutlich stärkeren Rückgang der bezahlten Arbeitsstunden um das Jahr der

⁶⁰ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

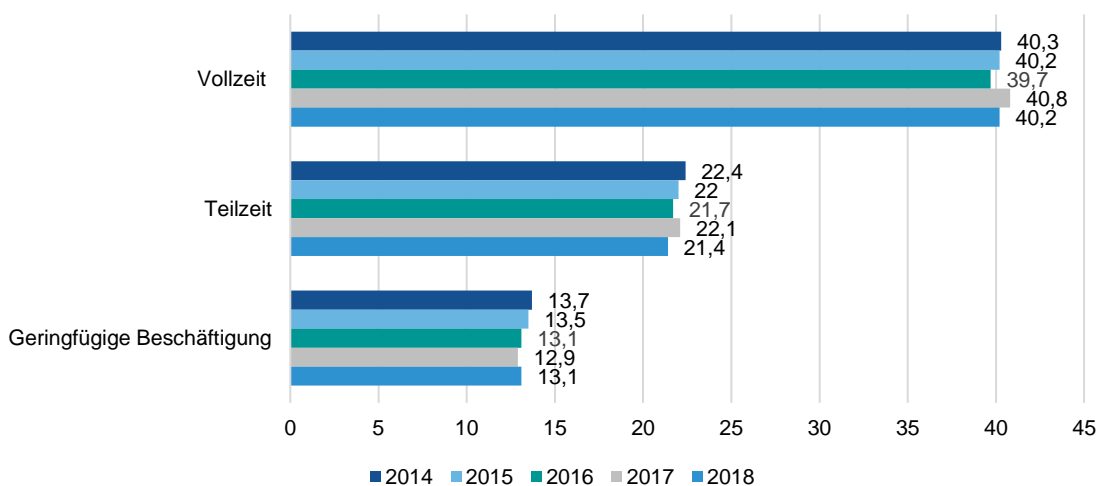
Mindestlohneinführung weisen die VSE / VE-Daten aus (Mindestlohnkommission 2020b). Demnach reduzierte sich selbst bei Vollzeitbeschäftigten im Mindestlohnbereich im Jahr 2015 die durchschnittliche Arbeitszeit mit drei Stunden pro Woche merklich. Im Jahr 2018 erreichte dieser Werte aber wieder das Niveau von 2014. Durchgehend rückläufig ist dagegen die Arbeitszeit geringfügig Beschäftigter. Dieser Befund deckt sich mit den deskriptiven Ergebnissen auf Basis des SOEP. Die Arbeitszeiten werden in den beiden Datensätzen unterschiedlich ermittelt, außerdem wird der Mindestlohnbereich unterschiedlich abgegrenzt (Kapitel 2.2).

Abbildung 5.5 Arbeitszeit von Beschäftigten mit Stundenlöhnen im Mindestlohnbereich auf Basis des SOEP, in Stunden, 2014 bis 2018

Vertragliche Wochenarbeitszeit



Tatsächliche Wochenarbeitszeit



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis des SOEP.

Erläuterung: Beschäftigte im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2014 solche mit vertraglichen Stundenlöhnen unter 8,50 Euro, in den Jahren 2015 und 2016 sind es Beschäftigte im Lohnintervall bis zu 8,54 Euro pro Stunde, in den Jahren 2017 und 2018 im Lohnintervall bis zu 8,88 Euro pro Stunde.

Die Mindestlohnforschung liefert mit Bachmann et al. (2020), Pusch und Rehm (2017), Wanger und Weber (2016) sowie Bellmann et al. (2016) weitere deskriptive Analysen zur Entwicklung der Arbeitszeiten. Sie weisen trotz unterschiedlicher Datenquellen übereinstimmend auf einen Rückgang im Jahr der Mindestlohneinführung 2015 hin und nehmen dabei unterschiedliche Personengruppen in den Blick. Auch qualitative Studien (Koch et al. 2018; Koch et al. 2020) deuten darauf hin, dass eine Senkung der Arbeitszeiten zu den häufigeren Anpassungsreaktionen gehört. In einigen Fällen wird

die Geringfügigkeitsgrenze als Grund für die Arbeitszeitreduktion angegeben (Koch et al. 2018). Die Befunde auf Basis des SOEP von Bachmann et al. (2020) geben Hinweise darauf, dass kurzfristige Arbeitszeitsenkungen von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unterhalb der Mindestlohnschwelle in den Folgejahren in Teilen womöglich wieder rückgängig gemacht wurden.

Die deskriptiven Befunde der Arbeitszeitreduktion im Jahr der Mindestlohneinführung lassen sich in *Kausalanalysen* nur teilweise auf den gesetzlichen Mindestlohn zurückführen. Belastbare empirische Evidenz gibt es für einen mindestlohninduzierten Rückgang der **vertraglichen Arbeitszeit** im Jahr 2015. Dass der Mindestlohn die vertragliche Arbeitszeit im Jahr der Mindestlohneinführung gesenkt hat, belegen Bonin et al. (2018) und Burauel et al. (2018) für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (- 5,1 %) auf individueller Ebene, Caliendo et al. (2017) für den unteren Bereich der Lohnverteilung (- 3,5 %) auf regionaler Ebene sowie Bossler und Gerner (2019) für Vollzeitbeschäftigte (-0,6 %) auf Betriebsebene. Ein Rückgang der Arbeitszeit geringfügig Beschäftigter aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns lässt sich dagegen nicht nachweisen. Allerdings sind solche Berechnungen aufgrund geringer Fallzahlen mit methodischen Einschränkungen verbunden (Bonin et al. 2018; Bachmann et al. 2020).

Weder Bonin et al. (2018), Burauel et al. (2018) noch Bossler und Gerner (2019) finden mindestlohninduzierte Effekte auf die vertragliche Arbeitszeit im Jahr 2016. Ihre Befunde deuten also darauf hin, dass Arbeitszeitverkürzung eine rein kurzfristige Anpassungsreaktion ohne mittelfristige Auswirkungen war. Zu einem anderen Ergebnis kommen Bachmann et al. (2020) in ihren DiD-Analysen auf regionaler Ebene. Sie finden einen negativen mindestlohninduzierten Effekt auf die vertragliche Arbeitszeit der Beschäftigten in vom Mindestlohn stärker betroffenen Regionen, der nicht nur in der kurzen, sondern auch in der mittleren Frist signifikant ist und mit der Erhöhung des Mindestlohns im Jahr 2017 sogar weiter steigt. Er resultiert vor allem aus einem Rückgang der Arbeitszeit bei jenen Beschäftigten, die in Teilzeit arbeiten oder den unteren 40 Prozent der Verteilung des Monatseinkommens angehören. Unter Anwendung eines individuellen statt regionalen Ansatzes bestätigen sich diese Schätzergebnisse nicht. Bachmann et al. (2020) finden für Personen mit einem Stundenlohn unterhalb des Mindestlohnniveaus keine Effekte auf die vertragliche Arbeitszeit, weder durch die Einführung noch durch die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns.

Im Gegensatz zu den anderen Studien identifizieren Bachmann et al. (2020) darüber hinaus negative Auswirkungen auf die **tatsächliche Arbeitszeit**. Sie sinkt aufgrund des Mindestlohns stärker als die vertragliche Arbeitszeit. Bonin et al. (2018) sowie Caliendo et al. (2017), die die tatsächliche Arbeitszeit ebenfalls auf Basis des SOEP untersuchen, finden für diese Zielgröße hingegen keine Effekte. Ihre Datenbasis reicht anders als bei Bachmann et al. (2020) nur bis maximal 2016.

Die Differenz der vertraglichen und der tatsächlichen Arbeitszeit im SOEP interpretieren Bachmann et al. (2020) und Bonin et al. (2018) als Maß für die geleisteten **Überstunden**. Die Ergebnisse von Bachmann et al. (2020) deuten somit auf einen Rückgang der Überstunden hin, während der Befund von Bonin et al. (2018), dass die Mindestlohneinführung zwar die vertragliche, nicht aber die tatsächliche Arbeitszeit reduziert hat, als Hinweis auf eine erhöhte Zahl an Überstunden interpretiert werden könnte. Kausal nachgewiesen werden können diese Hinweise allerdings nicht. Überstunden lassen sich generell nur schwer messen.

Mindestlohninduzierte Senkungen der tatsächlichen Arbeitszeit könnten sich auf das gesamtwirtschaftliche **Arbeitsvolumen** auswirken. Laut Fuchs et al. (2017) hat sich das Arbeitsvolumen auch nach der Mindestlohneinführung erhöht, was als Folge steigender Beschäftigungszahlen interpretiert wird. Kausale Ergebnisse liegen dazu bislang nicht vor. Bonin et al.

(2018) und Bachmann et al. (2020) berechnen anhand ihrer Befunde zur Arbeitszeitverkürzung einen – wenngleich aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen nicht direkt vergleichbaren – kurzfristigen Rückgang um umgerechnet 13.500 bis 79.000 Vollzeitstellen. Beschäftigungseffekte (Kapitel 5.1) werden in diesen Berechnungen nicht berücksichtigt. Die Mindestlohnkommission (2020b) rechnet vor dem Hintergrund der bislang ermittelten, allenfalls niedrigen Beschäftigungs- und Arbeitszeiteffekte lediglich mit leicht negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf das Arbeitsvolumen.

5.2.3 Zusammenfassung

Die Mindestlohneinführung hatte einen negativen Effekt auf die vertragliche Arbeitszeit. Das bestätigen nahezu alle vorliegenden Kausalanalysen und zeigen damit, dass Arbeitszeitreduktion in Betrieben eine wichtige Anpassungsstrategie an den gesetzlichen Mindestlohn war. Die Forschung liefert bislang aber keine eindeutigen Ergebnisse, inwieweit es sich bei der Arbeitszeitanpassung um eine rein kurzfristige oder eine mittelfristige Reaktion handelte und inwieweit auch die tatsächliche Arbeitszeit betroffen war. Die Auswirkungen der Mindestlohnerhöhung sind bislang lediglich in der Analyse von Bachmann et al. (2020) berücksichtigt und damit kaum erforscht. Bachmann et al. (2020) ermitteln je nach Identifikationsstrategie für die Mindestlohnerhöhung einen negativen bzw. einen neutralen Effekt auf die vertragliche Arbeitszeit. Schlussfolgerungen über mindestlohninduzierte Effekte auf Überstunden und Arbeitsvolumen lassen sich auf Basis der bisherigen Untersuchungen kaum treffen.

Tabelle 5.4 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitszeit

Zielgröße	Kausaler Effekt auf die Beschäftigung		
	positiv	kein Effekt	negativ
Vertragliche Arbeitszeit		Bachmann et al. (2020) mit DiD-I	Bachmann et al. (2020) mit DiD-R Bonin et al. (2018) Bossler und Gerner (2019) Buraue et al. (2018) Caliendo et al. (2017)
Tatsächliche Arbeitszeit		Bonin et al. (2018) Caliendo et al. (2017)	Bachmann et al. (2020)

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

5.3 Offene Stellen

Offene Stellen sind ein Maß für die nicht realisierte Arbeitsnachfrage. Im Jahr 2014 waren 485.000 offene Stellen gemeldet, etwa jede Fünfte davon in vom Mindestlohn hoch betroffenen Branchen.⁶¹ In den beiden Jahren vor Einführung des MiLoG ist die Zahl der offenen Stellen gestiegen (Mindestlohnkommission 2020b). Das gilt sowohl für Ost- als auch Westdeutschland und über alle Qualifikationsstufen hinweg.

⁶¹ Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3.

5.3.1 Wirkungszusammenhänge

Wenn das Arbeitsangebot der Erwerbspersonen die Arbeitsnachfrage von Unternehmen nicht bedienen kann, steigt die Zahl der offenen Stellen. In der ökonomischen Theorie ist der Effekt des Mindestlohns auf die **Zahl der offenen Stellen** nicht eindeutig und ergibt sich – in Abhängigkeit von der Compliance (Kapitel 3.3) – aus dem Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage (Kapitel 5.1.1). Im neoklassischen Modell würde ein Mindestlohn, der oberhalb des Gleichgewichtslohns liegt, die Arbeitsnachfrage senken und damit tendenziell auch die Zahl der offenen Stellen. Hebt der Mindestlohn im Monopsonmodell das Lohnniveau wieder auf den Gleichgewichtslohn an, steigt damit das Arbeitsangebot, so dass mehr freie Stellen besetzt werden können. Ausgehend von einer aufgrund des Mindestlohns erhöhten Arbeitsnachfrage im keynesianischen Modell könnte die nicht-realisierte Arbeitsnachfrage andererseits steigen, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht gedeckt werden kann.

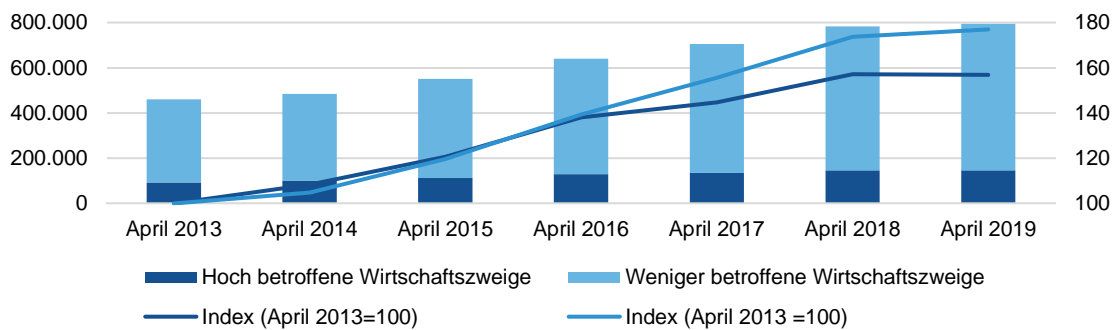
Neben der Konjunktur hängt die Arbeitsnachfrage u. a. von der Arbeitszeit (Kapitel 5.2) und der Arbeitsproduktivität (Kapitel 6.1) ab. Zudem kann der Mindestlohn zu Rigiditäten im Einstellungsprozess führen (Bossler et al. 2018). Wenn Lohnsteigerungen im Zuge des Mindestlohns mit höheren Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber einhergehen, erschwert dies die Besetzung offener Stellen und lässt deren Zahl tendenziell steigen. Auf der anderen Seite macht der Mindestlohn offene Stellen, die bislang geringer vergütet wurden, attraktiver. Wenn dadurch mehr Bewerberinnen und Bewerber Interesse an einer offenen Stelle haben, lassen sich diese schneller besetzen.

5.3.2 Evaluation

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf offene Stellen wurden bislang kaum untersucht. *Deskriptive* Analysen der Mindestlohnkommission (2020b) anhand von Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen einen positiven Trend in der Zahl offener Stellen zwischen den Jahren 2014 und 2019 für alle Qualifikationsniveaus. Die Zahl der offenen Stellen ist im Zeitraum von 2013 bis 2019 schneller gewachsen als die Beschäftigung und hat im Vergleich dazu vor allem im Jahr 2016 an Dynamik gewonnen. Letzteres zeigen Bossler et al. (2020) auf Basis der IAB-Stellenerhebung.⁶²

⁶² Im Rahmen der IAB-Stellenerhebung werden Betriebe zu ihrer letzten Neueinstellung eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten befragt. Bei dieser Erhebung handelt es sich um eine repräsentative Betriebs-Befragung des IAB, die Informationen zu Arbeitsnachfrage und betrieblichen Rekrutierungsprozessen liefert (Bossler et al. 2019).

Abbildung 5.6 Entwicklung des Bestands an gemeldeten offenen Stellen, April 2013 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In den hoch betroffenen Branchen zeigt sich ein leicht unterdurchschnittlicher Anstieg im Jahr der Mindestlohneinführung wie auch in den Jahren, in denen der gesetzliche Mindestlohn erhöht wurde (Mindestlohnkommission 2020b). Knapp jede fünfte offene Stelle entfiel in den vergangenen Jahren auf diese Wirtschaftszweige. Besonders in Ostdeutschland können branchenübergreifend immer mehr Stellen nicht besetzt werden. In beiden Regionen wurde der größte Anstieg für Helferinnen und Helfer verzeichnet. Absolut betrachtet ist die nicht-realisierte Arbeitsnachfrage mit rund zwei Dritteln allerdings am größten für die Qualifikationsstufe der Fachkräfte.

Auf Grundlage der IAB-Stellenerhebung liefern Gürtzgen et al. (2016) deskriptive Evidenz dafür, dass die geforderte Qualifikation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Mindestlohnniveau nach der Mindestlohneinführung gestiegen ist. Bei Stellen mit einer Vergütung von 8,50 Euro pro Stunde haben sich demnach sowohl das vonseiten der Betriebe geforderte formale Qualifikationsniveau wie auch darüber hinaus gehende Anforderungen nach oben verschoben.

Bossler et al. (2020) bieten die bisher einzige *Kausalanalyse* zu mindestlohninduzierten Effekten auf offene Stellen. Auf Basis der IAB-Stellenerhebung können sie mithilfe eines regionalen DiD-Ansatzes keine Evidenz finden, dass der Mindestlohn Auswirkungen auf die Entwicklung offener Stellen in Deutschland hatte. Das gilt sowohl für deren absolute Zahl als auch das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Beschäftigung.

5.3.3 Zusammenfassung

Der derzeitige Forschungsstand deutet darauf hin, dass der Mindestlohn keine Auswirkungen auf die Zahl der offenen Stellen in Deutschland hatte. Dieser Befund scheint vor dem Hintergrund der geringen Beschäftigungseffekte des Mindestlohns (Kapitel 5.1) plausibel. Gleichwohl wurde dieser Wirkungszusammenhang erst in einer Kausalanalyse untersucht. Empirisch lassen sich mögliche Rigiditäten im Einstellungsprozess infolge des Mindestlohns somit ebenso wenig nachweisen wie Veränderungen der nicht-realisierten Arbeitsnachfrage infolge etwaiger Angebots- und nachfrageseitiger Verschiebungen.

5.4 Arbeitslosigkeit

2,9 Millionen Menschen waren im April 2014 arbeitslos gemeldet (Mindestlohnkommission 2020b). Die Zugänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit nahmen in den

Jahren 2013 und 2014 unter Berücksichtigung saisonaler Trends leicht ab, weil es in den wenig vom Mindestlohn betroffenen Branchen weniger Übergänge dieser Art gab.⁶³ In den hoch betroffenen Branchen bleibt der Wert der Übergänge auf gleichem Niveau. Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung werden im MiLoG in manchen Fällen als Ausnahmeregelung definiert: Um die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen nicht zu beeinträchtigen, gilt der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht für Arbeitsverhältnisse von solchen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung länger als ein Jahr arbeitslos waren (§ 22 Abs. 4 MiLoG).

5.4.1 Wirkungszusammenhänge

Die registrierten Arbeitslosen ergeben zusammen mit den Erwerbstätigen und der sogenannten stillen Reserve das Erwerbspotenzial, also das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot (Abbildung 5.1). Demnach kann ein Mindestlohn – sofern vollständig umgesetzt (Kapitel 3.3) – sowohl über die Arbeitsnachfrage als auch über das Arbeitsangebot die **Zahl der Arbeitslosen** beeinflussen. Im Falle negativer (positiver) Beschäftigungseffekte des Mindestlohns (Kapitel 5.1.2), erhöht (senkt) sich bei gleichbleibendem Arbeitsangebot die Arbeitslosigkeit. Ein Beschäftigungsrückgang würde die **Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit** steigen lassen. Auf der anderen Seite kann der Mindestlohn das Arbeitsangebot verändern. Der Mindestlohn könnte Personen, die vor der Mindestlohneinführung der stillen Reserve angehörten und damit weder beschäftigt noch als arbeitslos registriert waren, einen Anreiz zur Arbeitssuche bieten. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn der bisherige Lohn im Gegensatz zum Mindestlohn nicht den individuellen Ansprüchen genügt hat (Mindestlohnkommission 2016).

Für **Langzeitarbeitslose** besteht dieser finanzielle Anreiz zumindest in den ersten sechs Monaten nach Beschäftigungsaufnahme aufgrund der Ausnahmeregelung nicht. Denkbar wären sogenannte Drehtüreffekte, wenn neu eingestellte, ehemals Langzeitarbeitslose nach sechs Monaten entlassen und durch neue Langzeitarbeitslose ersetzt würden, um die Mindestlohnpflicht zu umgehen (vom Berge et al. 2016b).

5.4.2 Evaluation

Neben deskriptiven Analysen beschäftigen sich fünf Studie mit den kausalen Effekten des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit (Pestel et al. 2020; Bonin et al. 2018; Garloff 2019; Schmitz 2019; Ahlfeldt et al. 2018). Wie in der Mindestlohnforschung üblich stützen sie sich auf DiD-Ansätze. Einzig (Umkehrer und vom Berge 2020) nutzen in ihrer Untersuchung zur Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose eine Regressionsdiskontinuitätsanalyse (RD-Analyse, Kapitel 2.4).

⁶³ Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3 auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

Tabelle 5.5 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Arbeitslosigkeit

Autor (Jahr)	Methode ⁶⁴	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
Ahlfeldt et al. (2018)	DiD-R	IEB	2011-2016	Rückläufige Arbeitslosenquote in Regionen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit
Bonin et al. (2018)	DiD-R	VSE, BA, PAAD	2013-2016	Kein Effekt auf Zahl der Arbeitslosen und Abgänge in Arbeitslosigkeit
Garloff (2019)	DiD-R (*)	BA	2013-2015	Kein robuster positiver Effekt auf Arbeitslosigkeit
Pestel et al. (2020)	DiD-R/B	VSE, BA, PAAD	2013-2019	Arbeitslosigkeit unverändert infolge der Mindestlohneinführung und -erhöhung
Schmitz (2019)	DiD-R	BA	2012-2015	Kein Effekt auf nicht-erwerbstätige Personen mit ALG-II-Bezug
Umkehrer und vom Berge (2020)	RD, DiD	BA	2011-2015	Kein Effekt auf Beschäftigungssituation Langzeitarbeitsloser

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Deskriptive Auswertungen von Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen kontinuierlich rückläufige Arbeitslosenzahlen zwischen 2014 und 2019 (Mindestlohnkommission 2020b). In den Jahren 2015 und 2016 sank die Zahl der Arbeitslosen um 3,4 bzw. 3,5 Prozent. In den Jahren danach fiel der Rückgang mit negativen Änderungsraten von über 6 Prozent noch stärker aus. Dieser Trend zeigt sich in den neuen ebenso wie in den alten Bundesländern, fällt in Ostdeutschland aber deutlich höher aus als in Westdeutschland.

Abgänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit waren vor ebenso wie nach der Mindestlohneinführung rückläufig (Mindestlohnkommission 2020b). Dieser Rückgang speist sich auch aus einer Abnahme in vom Mindestlohn wenig betroffenen Branchen⁶⁵, während die Abgänge in Arbeitslosigkeit in den hoch betroffenen Branchen konstant blieben. Veränderungen dieser Zielgröße in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen zeigen sich in den Jahren von dessen Einführung und Erhöhung also nicht. Auch nach Qualifikationsniveau getrennt gibt es keine Auffälligkeiten. Die deskriptiven Statistiken – weder zu Arbeitslosenzahlen noch zu Abgängen in die Arbeitslosigkeit – geben insgesamt also keine Hinweise auf mindestlohnbedingte Veränderungen.

⁶⁴ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

⁶⁵ Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3 auf Basis von Mindestlohnkommission (2020b).

Tabelle 5.6 Arbeitslosigkeit nach soziodemografischen Merkmalen, Bestand und als Veränderung zum Vorjahresmonat in %, 2014 bis 2019

Deutschland		Bestand (April), in Tausend					Veränderungen zum Vorjahresmonat (April), in %					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Insgesamt		2.938	2.837	2.737	2.562	2.378	2.224	-3,4	-3,5	-6,4	-7,2	-6,5
	Westdeutschland	2.090	2.040	2.000	1.912	1.782	1.684	-2,4	-2,0	-4,4	-6,8	-5,5
	Ostdeutschland	848	797	738	650	596	540	-6,0	-7,5	-11,9	-8,3	-9,5
Geschlecht	Frauen	1.340	1.289	1.224	1.142	1.060	981	-3,8	-5,1	-6,7	-7,1	-7,5
	Männer	1.597	1.549	1.514	1.421	1.318	1.243	-3,1	-2,2	-6,2	-7,2	-5,7
Alter	15-17 Jahre	6	6	6	6	6	5	-2,9	16,8	-1,8	-9,5	-9,6
	18-24 Jahre	251	228	228	219	199	189	-9,0	-0,1	-4,0	-9,4	-4,7
	25-54 Jahre	2.095	2.024	1.939	1.807	1.665	1.541	-3,4	-4,2	-6,8	-7,9	-7,4
	55-64 Jahre	588	579	564	528	505	482	-1,4	-2,7	-6,3	-4,3	-4,5
	65 Jahre und älter	4	5	6	8	9	11	35,2	8,4	32,5	20,9	21,8
Staatsangehörigkeit	Deutsch	2.405	2.269	2.108	1.896	1.739	1.599	-5,6	-7,1	-10,1	-8,3	-8,0
	EU	163	180	192	189	178	173	10,0	6,9	-1,8	-5,7	-2,8
	Nicht-EU	365	383	432	471	455	445	4,8	12,6	9,2	-3,5	-2,2

Quelle: Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Inwieweit der Mindestlohn *kausale* Effekte hatte, haben bislang fünf Studien mithilfe von Differenz-von-Differenzen-Analysen untersucht. Sie bestätigen im Wesentlichen die deskriptiven Befunde und finden keinen Effekt des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit. Dafür nutzen sie Daten des PAAD (Bonin et al. (2018; Pestel et al. 2020) , SOEP (Bonin et al. (2018) oder der Bundesagentur für Arbeit (Bonin et al. 2018; Garloff 2019; Schmitz 2019) und analysieren Veränderungen auf regionaler und individueller Ebene. Weder die **Arbeitslosenzahl** noch die **Übergänge aus Beschäftigung** in Arbeitslosigkeit haben sich diesen Analysen zufolge aufgrund der Einführung oder Anhebung des Mindestlohns verändert. Garloff (2019) berechnet zunächst einen mindestlohninduzierten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2015, der sich im Rahmen verschiedener Modellspezifikationen aber nicht als robust erweist. Auch differenziert nach soziodemografischen Merkmalen finden Bonin et al. (2018) keine mindestlohninduzierten Effekte, zumindest nicht in der von ihnen betrachteten kurzen Frist bis 2016. Pestel et al. (2020) untersuchen als bislang einzige Kausalanalyse mittelfristige Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitslosenzahlen und die Übergangswahrscheinlichkeit von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit, die auch die erste Mindestlohnerhöhung miteinschließen. Signifikante Effekte zeigen sich auch in ihren Analysen nicht.

Ahlfeldt et al. (2018) ist die einzige Untersuchung, die statistisch signifikante Effekte findet. Sie ermitteln auf Basis der IEB in der kurzen Frist bis 2016 einen Rückgang der Arbeitslosenquote in Regionen mit höherer Mindestlohn Betroffenheit. Als Begründung führen die Autoren einen überdurchschnittlichen Anstieg des Beschäftigungsniveaus in vom Mindestlohn stark betroffenen Kreisen an.⁶⁶ Die Mehrheit der Evaluationen legt aber nahe, dass der gesetzliche Mindestlohn die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht verändert hat.

Gleiches gilt für die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Arbeitslosigkeit bestimmter Gruppen. Einzig Bonin et al. (2018) stellen einen leichten mindestlohninduzierten Rückgang der Übergänge aus sozialversicherungspflichtiger, nicht aber aus geringfügiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit fest. Pestel et al. (2020) wenden die gleiche Methode auf einen erweiterten Betrachtungszeitraum an und finden keine Veränderungen aufgrund des Mindestlohns, weder bei Übergängen aus der geringfügigen noch aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Arbeitslosigkeit.⁶⁷ Sie finden darüber hinaus keine mindestlohninduzierten Effekte auf die Zahl an Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III (Arbeitslosengeld) oder SGB II (Arbeitslosengeld II). Dieses Ergebnis bestätigt für Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II auch Schmitz (2019).

AUSNAHME FÜR LANGZEITARBEITSLOSE

Laut Umkehrer und vom Berge (2020) wurde vor der Mindestlohneinführung ein Drittel der neuen Beschäftigungsverhältnisse Langzeitarbeitsloser unter 8,50 Euro pro Stunde entlohnt. 42 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse wurden innerhalb der ersten sechs Monate gekündigt. Laut Mindestlohngesetz sind Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten nach Beschäftigungsaufnahme vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen. Interviews mit ehemals Langzeitarbeitslosen ergeben aber, dass nur ein Viertel von ihnen diese Ausnahmeregelung kannte und hochgerechnet nur 1,4 Prozent der Langzeitarbeitslosen von der Ausnahme überhaupt Gebrauch

⁶⁶ Die Autoren zeigen außerdem, dass in vom Mindestlohn stark betroffenen Kreisen das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2015 aufgrund verstärkter Nettoabwanderung gesunken ist. Insgesamt scheint aber die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus diesen Effekt zu kompensieren und ausschlaggebend für den identifizierten Rückgang der Arbeitslosenquote zu sein.

⁶⁷ Eine mögliche Ursache der unterschiedlichen Befunde von Pestel et al. (2020) und Bonin et al. (2018) könnte in deren unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen bis 2018 bzw. bis 2016 liegen.

machte (vom Berge et al. (2016b)).⁶⁸ Das entspricht 350 von insgesamt 25.000 Beschäftigungseintritten Langzeitarbeitsloser pro Monat. Tatsächlich genutzt werden schätzungsweise noch weniger. Dass die MiLoG-Ausnahmeregelung die Beschäftigungssituation Langzeitarbeitsloser verändert hat, ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten.

Anhand verschiedener kausal-analytischer Methoden – die Autoren nutzen je nach Zielgröße Regressionsdiskontinuitäts- sowie DiD-Designs – belegen vom Berge et al. (2016b), dass der Mindestlohn und seine Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose keine Auswirkungen auf Entlohnung und Beschäftigungschancen dieser Personengruppe hatte. Weder werden Langzeitarbeitslose systematisch häufiger unter Mindestlohn bezahlt als Kurzzeitarbeitslose, für die diese Ausnahmeregelung nicht gilt, noch werden sie häufiger eingestellt oder (nach sechs Monaten vor Ablauf der Frist gemäß § 22 Abs. 4 MiLoG) häufiger entlassen. Die Autoren kommen insgesamt zu dem Schluss, dass von der Ausnahmeregelung kaum Gebrauch gemacht wird. Sie finden Hinweise dafür, dass es sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmerseite nicht ausreichend Anreize gibt, die Ausnahmeregelung zu nutzen. Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Jobcentern deuten außerdem darauf hin, dass die Ausnahmeregelung an den spezifischen Bedarfen und Herausforderungen bei der Betreuung Langzeitarbeitsloser vorbeigehe.

5.4.3 Zusammenfassung

Nach den bisherigen Forschungsergebnissen hatte der Mindestlohn keinen Effekt auf die Arbeitslosigkeit (Tabelle 5.7). Dies gilt sowohl für die Zahl der Arbeitslosen insgesamt als auch für Subgruppen nach Rechtskreisen des SGB II und SGB III. Ebenso wenig hat der gesetzliche Mindestlohn zu einem Anstieg von Übergängen aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit geführt. Sofern die Literatur Hinweise auf mindestlohninduzierte Änderungen findet, deuten diese auf einen leicht negativen Effekt hin. Die mittelfristigen Auswirkungen des Mindestlohns hat bislang lediglich eine Studie untersucht, die weder bei Einführung noch Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns eine Veränderung der Arbeitslosigkeit feststellt. Die Befunde korrespondieren mit den obigen Ergebnissen, dass der Mindestlohn zu allenfalls geringen Beschäftigungsrückgängen geführt hat und der mindestlohninduzierte Rückgang geringfügiger Beschäftigung aus Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung resultiert (Kapitel 5.1). Übergänge außerhalb des Erwerbspersonenangebots (*out of labour force*) wie etwa in die stille Reserve wurden nicht explizit untersucht (Kapitel 5.1.1). Von der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose gingen keine Effekte aus. Sie scheint kaum genutzt zu werden.

⁶⁸ Damit die Ausnahme in Kraft tritt, muss ein Langzeitarbeitsloser eine Bescheinigung seines Arbeitslosenstatus beantragen und sie dem neuen Arbeitgeber aushändigen, damit dieser im Bedarfsfall nachweisen kann, dass die Vergütung unter Mindestlohn gerechtfertigt ist.

Tabelle 5.7 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Arbeitslosigkeit

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
Arbeitslosigkeit		Pestel et al. (2020) Bonin et al. (2018) Garloff (2019) Schmitz (2019)	Ahlfeldt et al. (2018)
Vergütung und Beschäftigungschancen Ex- Langzeitarbeitsloser		vom Berge et al. (2016b)	

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

5.5 Selbstständigkeit, freie Mitarbeit und Leiharbeit

In den fünf Jahren vor der Mindestlohneinführung ist die Zahl der solo-selbstständigen Unternehmen von 1,25 Millionen (2010) auf knapp 1,15 Millionen (2014) gesunken (Lubczyk et al. 2020). Solo-Selbstständige beschäftigen keine weiteren Personen. An einem solo-selbstständig geführten Unternehmen können aber mehrere Personen als Miteigentümerinnen und Miteigentümer beteiligt sein. Der Rückgang der Solo-Selbstständigkeit könnte u. a. auslaufenden Fördermaßnahmen für arbeitslose Unternehmensgründerinnen und -gründer oder der starken Konjunktur geschuldet gewesen sein (Bossler und Hohendanner (2016). Bundesweit erhöht hat sich bereits seit kurz nach der Jahrtausendwende dagegen die Zahl der freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Bossler und Hohendanner (2016). Sie sind ebenfalls selbstständig und im Rahmen von Werk- oder Dienstverträgen als Einzelpersonen in Betrieben tätig (Bossler und Hohendanner (2016).

5.5.1 Wirkungszusammenhänge

Als Unternehmer haben Selbstständige keinen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn. Dennoch kann der Mindestlohn die Selbstständigkeit beeinflussen: Der Mindestlohn kann für **Selbstständige** mit geringen Verdiensten ein Anreiz sein, in ein Angestelltenverhältnis zu wechseln. Andererseits versuchen Betriebe womöglich den Mindestlohn für Beschäftigte zu umgehen durch den Rückgriff auf **freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** bzw. auf Werkverträge mit Selbstständigen, die nicht nach Mindestlohn vergütet werden müssen (*contracting out*, Lubczyk et al. (2020)).

Auch ein Anstieg der **Leiharbeit** ist in diesem Zusammenhang denkbar, denn Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sind flexibel einsetzbar, für Entlassungen und Einstellungen fallen potenziell weniger organisatorische Kosten an (Bossler et al. 2020). Sie sind bei einem Verleihunternehmen angestellt, arbeiten für einen begrenzten Zeitraum aber in einem Entleihunternehmen (Bossler et al. (2020). Die Arbeitnehmerüberlassung zählt zu den Wirtschaftszweigen, die von der Übergangsregelung Gebrauch machten (Kapitel 4.3): In Ostdeutschland lagen die Branchenmindestlöhne zunächst unter Mindestlohniveau. Derzeit gilt für Leiharbeitsfirmen ein tariflicher Branchenmindestlohn, der mit 10,15 Euro in West- und 9,88 Euro in Ostdeutschland den derzeitigen gesetzlichen Mindestlohn von 9,35 Euro übersteigt (Stand: 1. Juli 2020). Das betriebliche Kostenkalkül beim Rückgriff auf Leiharbeit unterscheidet sich damit von Werkverträgen.

5.5.2 Evaluation

Die kausalen Ergebnisse beziehen sich im Bereich Selbstständigkeit auf die Analyse von Lubczyk et al. (2020), im Bereich der freien Mitarbeit auf Bossler und Hohendanner (2016), Bossler et al. (2018) und

Bossler et al. (2020), Bossler et al. (2018) und Bossler et al. (2020) untersuchen darüber hinaus die Effekte auf Leiharbeit. Alle vier Studien führen DiD-Analysen durch (Tabelle 5.8). Zur Solo-Selbstständigkeit liegen mit Lubczyk et al. (2020) bislang lediglich Untersuchungen der kurzen Frist vor, die sich auf das Mannheimer Unternehmenspanel (MUP) stützen. Analysen mit erweitertem Betrachtungszeitraum sind aufgrund datenseitiger Beschränkungen des MUP bislang nicht möglich (Lubczyk et al. 2020).⁶⁹ Bossler et al. (2020) nutzen in ihren Analysen das IAB-Betriebspanel und können damit einen längeren Zeitraum abdecken. Die gleiche Datenquelle verwenden Bossler und Hohendanner (2016) und Bossler et al. (2018).

Tabelle 5.8 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Selbstständigkeit

Autor (Jahr)	Methode ⁷⁰	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
(Lubczyk et al. 2020)	DiD-R/B	MUP	2014-2016	Rückgang solo-selbstständiger Unternehmen
Bossler et al. (2018)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2016	Kein Effekt auf freie Mitarbeit (außer 2016) und Leiharbeit
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2018	Kein Effekt auf freie Mitarbeit und Leiharbeit
(Bossler und Hohendanner 2016)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2013-2015	Kein Effekt auf den betrieblichen Einsatz von freier Mitarbeit

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Deskriptive Analysen auf Basis des MUP zeigen, dass nach der Einführung des Mindestlohns die Anzahl der solo-selbstständigen Unternehmen ebenso wie der Unternehmen mit abhängig Beschäftigten weiter abgenommen hat. Solo-Selbstständigkeit ist je nach Branche unterschiedlich stark verbreitet. Eine überdurchschnittlich starke Rolle spielt sie in vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen (Abbildung 5.7).⁷¹ Solo-Selbstständigkeit machte hier im Jahr 2014 einen Anteil von 11 Prozent, in den Jahren 2015 und 2016 einen Anteil von 10 Prozent an der Gesamtbeschäftigung aus (Mindestlohnkommission 2020b). Gesamtwirtschaftlich war in diesen Jahren nur jede/r Sechste solo-selbstständig. Besonders verbreitet ist Solo-Selbstständigkeit in bestimmten Dienstleistungsbranchen mit Anteilen von über 30 Prozent. Auffällige Veränderungen im Jahr der Mindestlohneinführung zeigen sich nicht.

⁶⁹ Das MUP umfasst Informationen zum Status von Unternehmen wie „aktiv“, „geschlossen (ohne Insolvenz)“, „insolvent“ und „inaktiv“. Der Status „inaktiv“ lässt sich allerdings erst im Nachhinein erfassen. Als inaktiv gekennzeichnete Unternehmen können darum nur mit einer Verzögerung von rund drei Jahren identifiziert werden.

⁷⁰ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

⁷¹ Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3.

Abbildung 5.7 Anteil Solo-Selbstständiger an der Gesamtbeschäftigung in ausgewählten vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen, in %, 2014 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis des MUP.

Die *kausalen* Befunde deuten aber auf einen leichten Rückgang der **Solo-Selbstständigkeit** aufgrund des Mindestlohns hin. Das zeigen für die kurze Frist bis 2016 Lubczyk et al. (2020) auf Basis des MUP mit unterschiedlichen DiD-Designs. Die Analysen zeigen einen mindestlohninduzierten Rückgang der Solo-Selbstständigkeit in solchen Branchen, in denen Solo-Selbstständigkeit weniger verbreitet ist. Gleichzeitig weisen die Befunde auf einen Anstieg solo-selbstständiger Unternehmen im Dienstleistungssektor hin. Die Effekte sind somit branchenspezifisch ausgeprägter, aggregiert bleibt ein leicht negativer Effekt des Mindestlohns auf die Solo-Selbstständigkeit. Die Zahl der solo-selbstständigen Personen sinkt dieser Studie zufolge weniger stark als die Zahl der solo-selbstständig geführten Unternehmen. Somit dürfte sich infolge des Mindestlohns die Zahl der an einem solo-selbstständig geführten Unternehmen beteiligten Personen erhöht haben.

Keine oder allenfalls geringe Auswirkungen hatte der Mindestlohn auf **freie Mitarbeit**. Die bisherigen Evaluationen zu dieser Zielgröße unterscheiden sich zwar nicht hinsichtlich Datengrundlage und Methodik, Bossler et al. (2020), Bossler et al. (2018) sowie Bossler und Hohendanner (2016) betrachten allerdings unterschiedliche Zeiträume. Mindestlohninduzierte Veränderungen auf den Anteil freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Betrieben im Jahr der Mindestlohneinführung 2015 finden weder Bossler et al. (2018) noch Bossler und Hohendanner (2016). Einen mindestlohninduzierten Anstieg des Anteils freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter finden – wenngleich in seiner Effektgröße gering – Bossler et al. (2018) dagegen für das Jahr 2016, der sich über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2016 allerdings nicht hält. Nennenswerte

Auswirkungen auf freie Mitarbeit in der mittleren Frist bis zum Jahr 2018 zeigen sich auch laut Bossler et al. (2020) nicht.⁷²

Infolge des gesetzlichen Mindestlohns ebenfalls unverändert ist kurz- und mittelfristig der Anteil der **Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter** in Betrieben (Bossler et al. 2018; Bossler et al. 2020). Die qualitative Studie von Koch et al. (2018) weist darauf hin, dass aufgrund der seinerzeit höheren Branchenmindestlöhne in der Arbeitnehmerüberlassung der Rückgriff auf Leiharbeit in den Entleihunternehmen zu einer Verschlechterung des Betriebsklimas führen kann, wenn Festangestellte lediglich mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergütet werden.

5.5.3 Zusammenfassung

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat zumindest in der kurzen Frist zu einem Rückgang der Solo-Selbstständigkeit geführt. Die Effektgrößen fallen jedoch gering aus und der Rückgang konzentriert sich vermutlich auf Branchen, in denen Selbstständigkeit bereits vor der Einführung des Mindestlohns keine große Rolle spielte. Der Mindestlohn könnte dort also als Anreiz gewirkt haben, von der Solo-Selbstständigkeit in die abhängige Beschäftigung zu wechseln, denn Selbstständige fallen nicht in den Anwendungsbereich des MiLoG. Dass Betriebe zur Umgehung des gesetzlichen Mindestlohns vermehrt auf Werkverträge, freie Mitarbeit oder Leiharbeit zurückgreifen, zeigt sich anhand der bisherigen Analysen nicht (Tabelle 5.9), weder kurz- noch mittelfristig. Hinweise auf *contracting out*-Effekte der Mindestlohneinführung finden sich allein für den Dienstleistungssektor.

Tabelle 5.9 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zur Selbstständigkeit

Zielgröße	Kausaler Effekt auf die Beschäftigung	
	positiv	kein Effekt negativ
Solo-Selbstständigkeit		Lubczyk et al. (2020)
Freie Mitarbeit		Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020) (Bossler und Hohendanner 2016)
Leiharbeit		Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020)

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

5.6 Ausbildung und Praktika

Auszubildende sowie Praktikantinnen und Praktikanten sind nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen mindestlohnberechtigt. Unter allen vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommenen Personen stellen Auszubildende die größte Gruppe dar (Mindestlohnkommission 2020b). Eine kleinere Gruppe bilden die betroffenen Praktikantinnen und Praktikanten. Deren Arbeitsbedingungen, Vergütung und berufliche Perspektiven wurden in den Jahren vor der **Mindestlohneinführung unter dem Begriff der „Generation Praktikum“ in Medien und Öffentlichkeit** intensiv diskutiert (Scheier et al. 2016a). Damit verbunden war oftmals die Kritik an mangelnden beruflichen Perspektiven.

⁷² Die Autorinnen und Autoren ermitteln einen in seiner Effektgröße minimalen Anstieg im Anteil freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der Mindestlohneinführung, der allerdings lediglich bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 Prozent signifikant ist.

Diese Debatte wurde im Rahmen des MiLoG vom Gesetzgeber aufgenommen, das den Begriff des Praktikums in § 22 Abs. 1 Satz 3 MiLoG erstmals gesetzlich definiert hat. Der gesetzliche Mindestlohn gilt grundsätzlich auch für Praktika. Einige Praktikumsverhältnisse unterfallen gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 4 MiLoG nicht dem gesetzlichen Mindestlohn:

- Pflichtpraktika im Rahmen von Schule, Ausbildung und Studium
- Orientierungspraktika für Berufsausbildung oder Studium mit einer Dauer von bis zu drei Monaten
- freiwillige Praktika begleitend zu Berufsausbildung oder Studium mit einer Dauer von bis zu drei Monaten
- Praktika im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III oder Berufsausbildungsvorbereitung nach §§ 68 bis 70 Berufsbildungsgesetz

5.6.1 Wirkungszusammenhänge

Investitionen in Ausbildung erhöhen das Humankapital im Betrieb und dienen der Gewinnung von Fachkräften. Gleichzeitig gehen sie mit Ausbildungskosten für die Arbeitgeber einher, etwa in Form von Einarbeitung und Betreuung. Das gilt prinzipiell sowohl für **betriebliche Ausbildungsplätze** als auch für **Praktikumsplätze**. Weil Praktikantinnen und Praktikanten anders als Auszubildende meist nur einige Monate bleiben, steht die mittelfristige Perspektive hier weniger im Fokus.

Auszubildende ebenso wie bestimmte Praktikantinnen und Praktikanten müssen nicht nach Mindestlohn vergütet werden. Der theoretische Zusammenhang mit dem Mindestlohn ist nicht eindeutig: Betriebe könnten einerseits ihre Ausbildungs- und Praktikumsplätze senken, um Kosten für Suche, Einarbeitung und Betreuung zu sparen. Andererseits könnten Arbeitgeber verstärkt Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten einstellen als Ersatz für mindestlohnpflichtige Beschäftigte (Bossler et al. (2020).

Hinter beiden Wirkungszusammenhängen steht die Annahme, dass Unternehmen gestiegene Lohnkosten infolge des Mindestlohns über eine rückläufige Anzahl an Stellen kompensieren. Diese Befürchtungen waren ein Grund für das komplexe Regelwerk des MiLoG in Bezug auf Praktikumsverhältnisse. Der ursprünglich geplante Gesetzesentwurf sah die Mindestlohnspflicht bereits für Praktika von mehr als vier Wochen vor. Schlussendlich wurden freiwillige Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten vom gesetzlichen Mindestlohn ausgenommen (Konegen-Grenier et al. 2017). Weil der Mindestlohn nur für bestimmte Praktikumsverhältnisse gilt, können dessen Effekte je nach **Art und Dauer der Praktika** variieren.

5.6.2 Evaluation

Die Forschungsergebnisse zu Ausbildungsgeschehen und Praktika sind im Vergleich zu anderen Wirkungskanälen des Mindestlohns relativ begrenzt. Effekte auf das betriebliche Ausbildungsplatzangebot haben (Bossler et al. 2020; Bossler et al. 2018) auf Basis des IAB-Betriebspanels mithilfe von DiD-Designs kausal-analytisch untersucht. Für Praktika liegen keine kausalen Untersuchungen vor, u. a., weil keine Datenquelle verfügbar ist, die sämtliche Praktikumsverhältnisse in der notwendigen Abgrenzung erfasst. In der Mindestlohnforschung üblicherweise genutzte Datensätze wie SOEP oder IAB-Betriebspanel erlauben beispielsweise keine Unterscheidung nach mindestlohnpflichtigen und nicht-mindestlohnpflichtigen Praktikumsverhältnissen.

AUSBILDUNGSGESCHEHEN

Seit 2009 hat sich die Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze laut den Berufsbildungsberichten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung kaum verändert (Mindestlohnkommission 2020b). Auffällige Veränderungen sind auch im Zuge der Mindestlohneinführung nicht zu erkennen. Mit rund 560.000 neuen betrieblichen Ausbildungsplätzen im Jahr 2019 liegt das Ausbildungsplatzangebot in etwa auf dem Niveau von 2014 (540.000).

Bossler et al. (2018) und die Folgestudie (Bossler et al. 2020) untersuchen in ihren *Kausalanalysen* die Auswirkungen des Mindestlohns auf das Ausbildungsgeschehen, finden aber weder in der kurzen Frist bis 2015 noch in der mittleren Frist bis 2017 mindestlohninduzierte Effekte. Dieser Befund gilt für den Anteil der Auszubildenden innerhalb von Betrieben und den Anteil angebotener bzw. besetzter Ausbildungsplätze an der Gesamtbeschäftigung gleichermaßen. Dazu passen die unklaren Befunde aus den Interviews mit Betrieben von Koch et al. (2020). Die Studie beschreibt Fälle, in denen Ausbildungsplätze reduziert oder gänzlich abgeschafft wurden, während andere Befragte keinen Zusammenhang mit dem gesetzlichen Mindestlohn sehen.

PRAKTIKUMSVERHÄLTNISSE

Wie sich der gesetzliche Mindestlohn auf Praktika ausgewirkt hat, lässt sich bisher nicht eindeutig beantworten. Mangels differenzierter repräsentativer Daten fehlt es an zuverlässiger empirischer Evidenz. Die mangelnde empirische Evidenz resultiert im Wesentlichen daraus, dass sich die Auswirkungen des MiLoG auf Praktika nicht mit den üblichen Daten und Methoden der Mindestlohnforschung untersuchen lassen. Zur Evaluation dieser Frage bedarf es detaillierter Informationen nicht nur über Anzahl oder Vergütung von Praktika, sondern auch über deren jeweilige Art und Dauer. Datensätze wie SOEP oder das IAB-Betriebspanel erfassen diese Informationen nicht. Bisherige Studien zum Thema greifen darum auf alternative Datenquelle wie nicht-repräsentative Befragungen, Expertenwissen im Rahmen qualitativer Interviews, Google Search Daten oder unstrukturierte Online-Daten zurück.

Einige Datensätze (IAB-Betriebspanel, Auswertung von Stellenanzeigen durch Index Research⁷³, Unternehmensbefragungen) erlauben aber für bestimmte Teilgruppen von Praktika eine *deskriptive* Längsschnittanalyse der **Zahl an Praktikumsstellen**. Diese Datenquellen weisen überwiegend einen Rückgang der Praktikumsstellen um das Jahr der Mindestlohneinführung aus. Für betriebliche Praktika zeigt das IAB-Betriebspanel einen rückläufigen Trend bei Praktikumsstellen, der allerdings bereits vor Inkrafttreten des MiLoG einsetzte (Bossler et al. 2020). Für studentische Praktikumsstellen weist die Auswertung von Stellenanzeigen durch Index Research eine rückläufige Zahl an Praktikumsplätzen in den Jahren 2013 bis 2016 aus. Konegen-Grenier et al. (2017) berechnen mittels extrapolierter Werte trotz steigender Studierendenzahlen ebenfalls einen Rückgang an studentischen Praktikumsplätzen von 2014 auf 2015. Sie greifen dabei auf Befragungen von Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitenden aus den Jahren 2009, 2012 und 2015 zurück.

Weitgehend Konsens besteht in der Literatur darüber, dass sich Art und Dauer der Praktika im Zuge des gesetzlichen Mindestlohns verändert haben. Arbeitgeber bieten vermehrt Pflichtpraktika oder freiwillige Praktika von maximal drei Monaten an, die vom MiLoG ausgenommen sind. Auf derartige Verschiebungen verweisen nicht-repräsentative Befragungen (CLEVIS Consult 2016; Jacob-Puchalska 2016; Ripsas und Tröger 2015), qualitative Studien (Ehrentraut et al. 2020b; Koch et al.

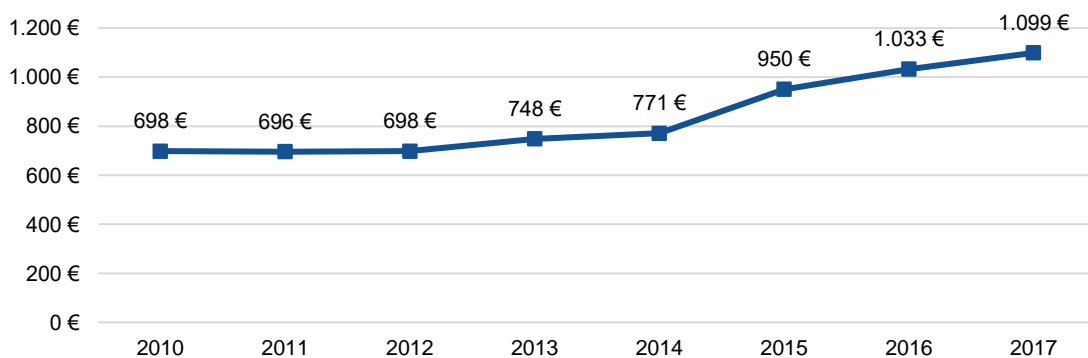
⁷³ Das Personalforschungsunternehmen Index Research hat Stellenanzeigen aus 148 Printmedien und 27 Online-Jobbörsen ausgewertet und Ehrentraut et al. (2020b) die Ergebnisse im Rahmen eines Fachgesprächs zur Verfügung gestellt.

2018) sowie Online-Daten (Ehrentraut et al. 2020b). Der verstärkte Zuschnitt auf Pflichtpraktika und kurze freiwillige Praktika erschwert tendenziell jenen Bewerberinnen und Bewerbern den Zugang, deren Curricula keine Pflichtpraktika vorsehen (Ehrentraut et al. 2020b).

Studien, die einen *kausalen* Effekt des Mindestlohns auf die Anzahl an Praktikumsstellen insgesamt untersuchen, liegen nicht vor. Durch die Einführung des MiLoG nachweislich an Bedeutung verloren **hat die Debatte um die „Generation Praktikum“**. **Das zeigen** (Bossler und Wegmann 2019) mithilfe eines DiD-Ansatzes auf Basis von Google-Search-Daten.

Nicht-repräsentative Befragungen von Praktikantinnen und Praktikanten (CLEVIS Consult 2018) ebenso wie von Unternehmen (Konegen-Grenier et al. 2017) deuten *deskriptiv*, dass die durchschnittliche **Vergütung** von Praktika im Jahr der Mindestlohneinführung 2015 gestiegen ist (Abbildung 5.8).⁷⁴ Im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fallen diese Lohnsteigerungen überdurchschnittlich hoch aus (Ehrentraut et al. 2020b). In beiden Befragungen sind Praktika bei kleinen Unternehmen jedoch unterrepräsentiert, die in der Tendenz ein niedrigeres Lohnniveau aufweisen.

Abbildung 5.8 Durchschnittliche Vergütung von Praktika der CLEVIS-Stichprobe in Euro, 2010 bis 2017



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von CLEVIS Consult (2018).

Kausale Analysen quantitativer Art zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Vergütung von Praktikumsverhältnissen liegen nicht vor. Die verfügbaren Quellen liefern allerdings Hinweise darauf, dass mindestlohnspflichtige Praktika häufig höher entlohnt werden als Pflichtpraktika oder freiwillige Kurzzeit-Praktika, die nicht mindestlohnpflichtig sind (CLEVIS Consult 2016; foodjobs.de 2015, 2020; Ehrentraut et al. 2020b). Mangels geeigneter Datenquelle sind diese Vergütungsunterschiede auf aggregierter Ebene nicht nachweisbar.

Für mindestlohnbefreite Praktika enthält das MiLoG keinerlei Vorgaben zur Vergütung. Ehrentraut et al. (2020b) weisen darauf hin, dass einzelne Arbeitgeber dies scheinbar als Vorlage für unbezahlte

⁷⁴ Die CLEVIS-Zahlen sind vor dem Hintergrund ihrer nicht-repräsentativen Stichprobe zu betrachten: Rund zwei Drittel der befragten Praktikantinnen und Praktikanten kommen aus den Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften (CLEVIS Consult 2016). Die von ihnen bewerteten Unternehmen gehören zu knapp einem Drittel in die Branchen Fahrzeugbau, Pharma und Unternehmensberatung / Wirtschaftsprüfung, die im Vergleich zu allen anderen Branchen ein überdurchschnittliches Lohnniveau aufweisen. Arbeitgeber aus Kultur, Medien und Soziales machen weniger als 7 Prozent aus (CLEVIS Consult 2016). In CLEVIS Consult (2018) weisen die Autoren selbst darauf hin, dass kleine Unternehmen im Sample unterrepräsentiert sind. Angesichts der betrachteten Fachbereiche, Branchen und Unternehmensgrößen der Stichprobe ist somit zu vermuten, dass die genannten Praktika-Gehälter tendenziell nach oben verzerrt sind.

Praktika verstehen. Die Einführung des MiLoG hat dadurch vereinzelt zu einer Absenkung der Vergütung mindestlohnbefreiter Praktika geführt (foodjobs.de 2017; Ehrentraut et al. 2020b).

Scheier et al. (2016a), Scheier et al. (2016b) und Ehrentraut et al. (2020b) dokumentieren verschiedene **Anpassungsreaktionen** auf die Einführung des MiLoG in Bezug auf Praktikumsverhältnisse. In welchem Umfang diese genutzt werden, ist nicht bekannt. Viele der Strategien nehmen Bezug auf die gesetzlichen Ausnahmeregelungen für Praktika. So wird bei Studierenden teilweise ein mindestlohnbefreites Pflichtpraktikum mit einem bis zu dreimonatigen studienbegleitenden und damit ebenfalls mindestlohnbefreiten Praktikum kombiniert, um die Mindestlohnpflicht bei längeren Praktika gesetzeskonform zu umgehen. Weitere Anpassungsreaktionen bestehen u. a. im formalen Erhalt des Studierendenstatus nach Studienabschluss oder unrechtmäßige Pflichtpraktika-Bestätigungen durch Hochschulen. Teilweise wird auf andere Beschäftigungsformen wie Volontariate zurückgegriffen, die im Rechtssinn nicht dem MiLoG unterliegen.⁷⁵

Das differenzierte Regelwerk des MiLoG in Bezug auf Praktikumsverhältnisse hat vor allem unter Arbeitgebern zu Verunsicherung, Beratungsbedarf und **rechtlicher Unsicherheit** geführt. Das zeigen die Anfragen an die Mindestlohn-Hotline (Mindestlohnkommission 2018a, 2020b) und qualitative Befunde aus der Literatur (Jacob-Puchalska 2016; Ehrentraut et al. 2020b) gleichermaßen.

5.6.3 Zusammenfassung

Nach derzeitigem Forschungsstand hatten weder die Einführung noch die erste Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns einen Effekt auf das betriebliche Ausbildungsgeschehen. Die Diskussion um die „Generation Praktikum“ hat durch den Mindestlohn nachweislich an Bedeutung verloren. Darüber hinaus liegen mangels differenzierter repräsentativer Daten keine belastbaren Befunde zu mindestlohninduzierten Auswirkungen auf Praktika vor. Zahlreiche nicht-repräsentative und qualitative Quellen deuten aber darauf hin, dass sich die Struktur der Praktika verändert hat. Es werden nun vermehrt freiwillige Praktika bis zu drei Monate sowie Pflichtpraktika angeboten. Beide sind vom Mindestlohn ausgenommen.

⁷⁵ Für weitere Praktiken zur Umgehung des Mindestlohns siehe Tabelle 3.1.

6. Auswirkungen des Mindestlohns auf den Wettbewerb

Ein zentrales Ziel der Einführung des Mindestlohns ist es, einen Beitrag zu fairen und funktionierenden Wettbewerbsbedingungen zu leisten. Durch den Mindestlohn soll dazu beigetragen werden, „**dass der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die Vereinbarung immer niedrigerer Löhne, sondern um die besseren Produkte und Dienstleistungen stattfindet**“ (Deutscher Bundestag 2014, S. 28). Bei der Evaluation dieses Zielkriteriums rücken entsprechend die Unternehmen in den Fokus.

Mindestlohn Betroffenheit der Betriebe

Da der Fokus der nachfolgend betrachteten Studien auf den Unternehmen liegt, spielt das Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn eine zentrale Rolle. Die Abgrenzung der Mindestlohn Betroffenheit in Kapitel 6 unterscheidet sich damit von der Abgrenzung der Mindestlohn Betroffenheit nach Wirtschaftszweigen, die in den vorherigen Kapiteln genutzt wurde und in Kapitel 2.3 näher beschrieben ist.

Während vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2014 laut VSE 11,3 Prozent aller anspruchsberechtigten Beschäftigten weniger als 8,50 Euro brutto pro Stunde verdienten, lag in der betrieblichen Betrachtung der Anteil der Betriebe, in denen mindestens ein Beschäftigter weniger als 8,50 Euro verdiente, bei rund 37 Prozent (Mindestlohnkommission 2020b). Die vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten verteilen sich auf viele zumeist sehr kleine Betriebe. Das erklärt auch, warum die hohe Mindestlohn Betroffenheit der Betriebe kaum Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme zur Folge hat. Auswertungen des IAB-Betriebspanels wiederum ermitteln eine betriebliche Mindestlohn Betroffenheit von lediglich rund 12 Prozent, was u. a. darauf zurückzuführen sein kann, dass im IAB-Betriebspanel keine Betriebe mit ausschließlich geringfügig Beschäftigten erfasst sind (für weitere Unterschiede siehe Kapitel 2.1). Unabhängig von der Datenquelle zeigt sich eine höhere Betroffenheit in Ostdeutschland und im Dienstleistungsbereich. Tendenziell weniger Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro waren im Jahr 2014 hingegen in größeren Betrieben tätig (Mindestlohnkommission 2020b).

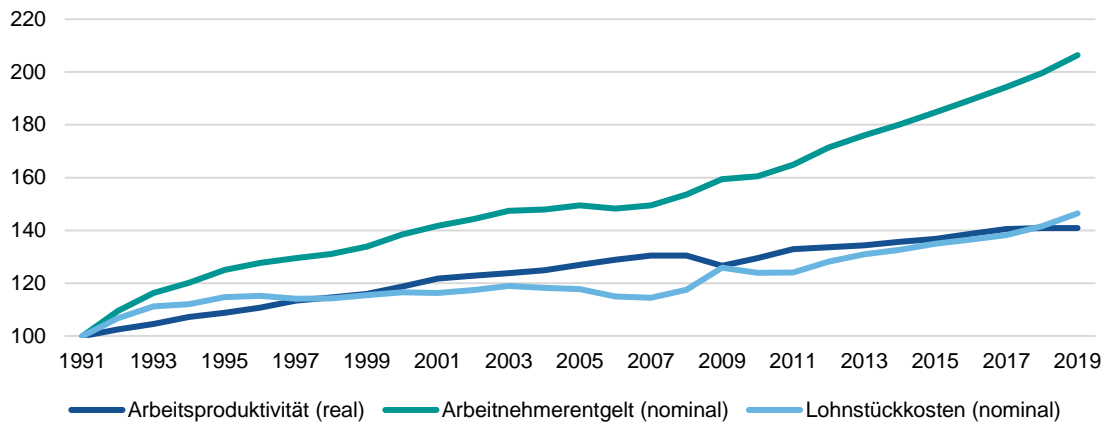
Hinsichtlich der betrieblichen Betroffenheit von der Mindestlohnerhöhung 2017 auf 8,84 Euro pro Stunde zeigen sich auf Basis des IAB-Betriebspanels deutlich geringere Anteile im Vergleich zur Mindestlohneinführung. Bossler et al. (2020) vermuten, dass viele ursprünglich betroffene Betriebe bereits im Zuge der Mindestlohneinführung 2015 die Stundenlöhne soweit über 8,50 Euro angehoben haben, so dass ihre Stundenlöhne 2017 nicht von der Erhöhung auf 8,84 Euro betroffen waren.

6.1 Arbeitskosten und Produktivität

Im Zuge der guten Konjunktur in Deutschland sind die (nominalen) Arbeitnehmerentgelte seit dem Jahr 2011 bis zum Zeitpunkt der Mindestlohneinführung angestiegen. Den damit gestiegenen Kosten stand eine höhere Arbeitsproduktivität gegenüber. Sie wird als preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde bzw. je Erwerbstätigen gemessen. Allerdings ist in Deutschland – wie auch in anderen Industrieländern – zu beobachten, dass sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität

langfristig abschwächt, wie die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamts belegen (Abbildung 6.1).

Abbildung 6.1 Entwicklung der Arbeitsproduktivität, Arbeitnehmerentgelte und Lohnstückkosten in Deutschland, Index (100 = 1991), 1991 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis von VGR-Daten des Statistischen Bundesamts.

In der Bundesrepublik werden u. a. die Arbeitsmarktreformen in den 2000er Jahren für den Produktivitätsrückgang verantwortlich gemacht, weil dadurch viele zusätzliche Menschen in den Arbeitsmarkt integriert wurden. Eine Beschäftigungsverschiebung hin zu den Dienstleistungsbranchen kann ebenfalls zur Verlangsamung der Arbeitsproduktivität beigetragen haben. Da der Anstieg der Produktivität in den Jahren vor der Mindestlohneinführung geringer ausfiel als der Anstieg der Arbeitskosten, haben sich in der Folge die Lohnstückkosten erhöht, also das Verhältnis von Arbeitnehmerentgelt zur Arbeitsproduktivität. Nach krisenbedingten Schwankungen im Nachgang der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 / 2009 sind die Lohnstückkosten seit dem Jahr 2012 tendenziell gestiegen. Im internationalen Vergleich liegt das Produktivitätsniveau in Deutschland auf relativ hohem Niveau bei gleichzeitig hohen Arbeitskosten (Mindestlohnkommission 2020b).

6.1.1 Wirkungszusammenhänge

Ob und in welchem Maße die **Arbeitskosten** infolge der Mindestlohneinführung ansteigen, ist neben der flächendeckenden Umsetzung (Kapitel 3.3) vor allem vom Anpassungsverhalten der Arbeitgeber beeinflusst. Im Folgenden werden hierbei nur die Lohnkosten betrachtet. Mit Kosten, die Betrieben im Zuge der erweiterten Dokumentationspflichten des MiLoG entstehen, befasst sich Kapitel 3.1.

In der ökonomischen Theorie gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze zu den Konsequenzen mindestlohninduzierter Lohnsteigerungen für Produktivität und Arbeitsvolumen (Kapitel 5.1.1). Während gemäß der neoklassischen Theorie das von den Arbeitgebern nachgefragte Arbeitsvolumen bei steigenden Lohnkosten sinkt, gehen andere ökonomische Ansätze davon aus, dass im Falle hoher Marktmacht auf Arbeitgeberseite Arbeitskräfte unterhalb ihrer Produktivität entlohnt werden. Eine Vergütung nach wettbewerblichen Löhnen infolge des Mindestlohns führt dann zu einer Ausweitung des Arbeitsvolumens. Anderen Ansätzen zufolge könnte im Zuge höherer Mindestlöhne auch die Produktivität der Arbeitskräfte steigen, was wiederum die Bereitschaft der Arbeitgeber beeinflusst, höhere Löhne zu bezahlen (für einen konzeptionellen Überblick siehe Bossler et al. (2020) bzw. dortigen Verweis auf Schmitt (2015)).

Betriebe können die **Produktivität** auf unterschiedlichen Wegen steigern. Zum einen können sie infolge der mindestlohnbedingten Erhöhung der Arbeitskosten den Faktor Kapital durch vermehrten Sachkapitaleinsatz aufstocken (Kapitel 6.2). Zum anderen können sie produktivere Beschäftigte einstellen (Kapitel 5.1) und / oder gezielt in **Weiterbildung** investieren (Kapitel 4.5) (Bossler et al. 2020). Koch et al. (2020) identifizieren als betriebliche Maßnahmen zur Steigerung von Effizienz und Produktivität zudem Veränderungen des **Leistungsspektrums** sowie der **Arbeitsorganisation**. Auf der anderen Seite kann sich eine erhöhte Produktivität auch als Folge gesteigerter **Arbeitsmotivation** einstellen. Eine verbesserte Arbeitsmotivation kann entweder aus einer gestiegenen Arbeitszufriedenheit (Kapitel 4.5) oder einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko (Effizienzlohnmechanismus) aufgrund des Mindestlohns resultieren (Bossler et al. 2020).

6.1.2 Evaluation

Die Effekte des Mindestlohns auf die Arbeitskosten wurden bisher in den beiden Kausalanalysen von Bossler et al. (2018) sowie von Bossler et al. (2020) auf Basis des IAB-Betriebspanels mittels eines Differenzen-von-Differenzen (DiD)-Ansatzes auf Betriebsebene untersucht (Tabelle 6.1). Darüber hinaus wurden die Effekte im Rahmen der IAB-QUEST-Befragung adressiert (Bossler und Jaenichen 2017) und waren Gegenstand der qualitativen Studie von Koch et al. (2020).

Tabelle 6.1 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Arbeitsproduktivität

Autor (Jahr)	Methode ⁷⁶	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
Bossler et al. (2018)	DiD-B/R	IAB-Betriebspanel	2011-2015	<ul style="list-style-type: none"> Anstieg der Arbeitskosten bei Mindestlohn-Einführung kein Effekt auf die Arbeitsproduktivität
Bossler et al. (2020)	DiD-B/R	IAB-Betriebspanel	2011-2017	<ul style="list-style-type: none"> Anstieg der Arbeitskosten bei Einführung und Erhöhung des Mindestlohns kein Effekt auf die Arbeitsproduktivität

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Wie sich der Mindestlohn auf die Arbeitsproduktivität ausgewirkt hat, haben die Wirkungsanalysen von Bossler et al. (2018; 2020) ebenfalls untersucht. Forschungsergebnisse zu mindestlohninduzierten Veränderungen der Arbeitszufriedenheit (Bossler und Broszeit 2017; Pusch und Rehm 2017; Güral und Ayaita 2018; Bachmann et al. 2020) und des Weiterbildungsangebots (Bellmann et al. 2017b; Bossler et al. 2018; Bossler et al. 2020; Bachmann et al. 2020) wurden bereits im Rahmen des Kapitels 4.5 zur Arbeitsplatzqualität vorgestellt. Betriebliche Anpassungsmaßnahmen zur Steigerung der Effizienz sowie Effekte auf die Arbeitsmotivation untersuchen Bossler und Jaenichen (2017) auf Basis der IAB-QUEST-Befragung und Koch et al. (2018; 2020) im Rahmen ihrer qualitativen Analysen.

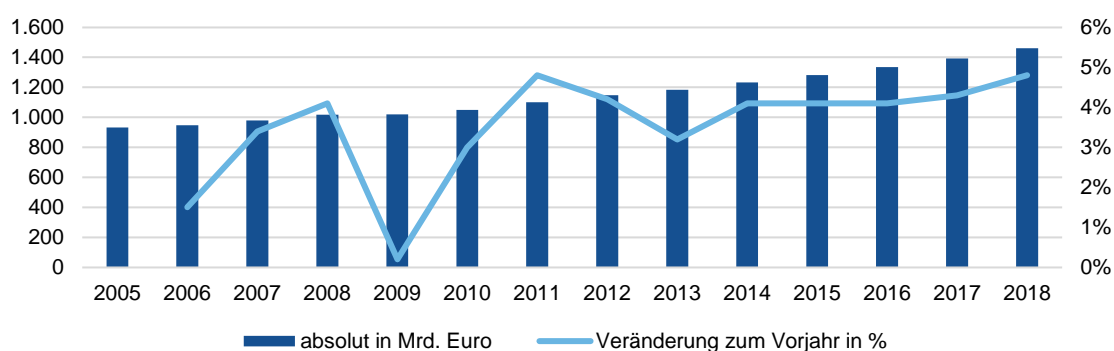
⁷⁶ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

ARBEITSKOSTEN

Deskriptive Analysen des Arbeitskostenindex des Statistischen Bundesamts zeigen, dass die gesamtwirtschaftlichen Arbeitskosten – die Summe aus Bruttoverdiensten und Lohnnebenkosten je geleisteter Arbeitsstunde – mit Einführung des Mindestlohns stärker gestiegen sind als in den Vorjahren. Außerdem fielen die Anstiege in den Jahren der Mindestlohneinführung und -erhöhungen höher aus als in den Zwischenjahren (Mindestlohnkommission 2020b).

Das Statistische Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2016) hat auf Basis der VSE 2014 für das Jahr 2015 einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme infolge des Mindestlohns um jährlich 5,2 Mrd. Euro ermittelt. Die Berechnung basierte damals auf der – wie Kapitel 3.3 erläutert mittlerweile empirisch widerlegten – Annahme einer vollständigen Umsetzung des gesetzlichen Mindestlohns und gleichbleibender Arbeitszeit. Ein Anstieg der Bruttolohnsumme um 5,2 Mrd. Euro entspricht bezogen auf den Ausgangswert 2014 einer Zuwachsrate von 0,43 Prozent. Insgesamt wuchs die Bruttolohnsumme im Jahr 2015 wie bereits im Vorjahr und im darauffolgenden Jahr um etwa 4 Prozent (Abbildung 6.2; siehe auch Statistisches Bundesamt 2019b), was die geringe Bedeutung des mindestlohnbedingten Anstiegs deutlich macht. Die Effekte der Mindestloohnerhöhungen sind nach unterschiedlichen Schätzungen noch geringer ausgefallen mit 0,07 Prozent im Jahr 2017 (Statistisches Bundesamt 2017b), 0,06 Prozent im Jahr 2019 (Kann 2018) und 0,02 Prozent im Jahr 2020 (Mindestlohnkommission 2020b).⁷⁷

Abbildung 6.2 Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter in Deutschland, absolut in Mrd. Euro (links) und als Veränderung zum Vorjahr in % (rechts), 2005 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von Daten aus Statistisches Bundesamt (2019b).

Die *kausalen* DiD-Analysen von Bossler et al. (2018; 2020) auf Basis des IAB-Betriebspanels belegen, dass die beobachtete Zunahme der Arbeitskosten mit dem Mindestlohn zusammenhängt. Ihren Berechnungen zufolge sind die durchschnittlichen Lohnkosten – also die Bruttolohnsumme – je Beschäftigtem in den Jahren 2015 und 2016 in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um 3 bzw. 4 Prozent stärker angestiegen als in nicht vom Mindestlohn betroffenen Betrieben. Dieser Unterschied weitet sich in den beiden Folgejahren aus auf 5 bzw. 6 Prozent. Für die Mindestloohnerhöhung im Jahr 2017 zeigen sich keine unmittelbaren Effekte, dafür aber ein verzögerter Effekt im Jahr 2018 in Form einer um 1,8 Prozent höheren Zunahme als in nicht vom Mindestlohn betroffenen Branchen.

Auf einen mindestlohninduzierten Anstieg der Arbeitskosten deutet zudem die IAB-QUEST-Befragung hin (Bossler und Jaenichen 2017): 54 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe

⁷⁷ Berechnung auf Basis von Kann (2018), siehe auch Fussnote 67 in Mindestlohnkommission (2020b).

geben an, dass ihre Personalkosten gestiegen sind. Weitere 39 Prozent berichten sogar von einem deutlichen Anstieg. Viele der im Rahmen der qualitativen Studie von Koch et al. (2020) befragten Betriebe bestätigen ebenfalls, dass der Mindestlohn zu deutlich höheren Lohnkosten geführt hat.

PRODUKTIVITÄT

Deskriptive Analysen zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität zeigen keine Auffälligkeiten für den Zeitraum ab Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 (Abbildung 6.1). Und auch mit Blick auf die Lohnstückkosten setzt sich der Trend der Jahre vor Mindestlohneinführung ab 2015 unverändert fort (Mindestlohnkommission 2020b).

Die bisher vorliegenden *kausalen* Wirkungsanalysen finden ebenfalls kaum mindestlohninduzierte Veränderungen der Arbeitsproduktivität (Bossler et al. 2018; Bossler et al. 2020). Beide Studien führen regionale DiD-Ansätze auf Basis des IAB-Betriebspanels durch und schließen in der neueren Untersuchung auch die Mindestlohnerhöhung 2017 in ihre Berechnung mit ein. Auf Bundesebene und über den gesamten Betrachtungszeitraum identifizieren sie keinen Effekt. Für die Mindestlohnerhöhung ermitteln die Autorinnen und Autoren hingegen heterogene Effekte je nach Region und Wettbewerbssituation: Demnach ist die Produktivität entgegen der theoretischen Erwartungen infolge der Mindestlohnerhöhung 2017 gesunken in Betrieben in Ostdeutschland sowie in Betrieben, die keinem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Bei der Mindestlohneinführung lassen sich derartige, signifikante Unterschiede nicht erkennen.

Koch et al. (2018; 2020) finden im Rahmen ihrer Befragungen heraus, dass Betriebe verschiedene Anpassungsmaßnahmen zur Effizienzsteigerung genutzt haben. Der Mindestlohn sei dabei jedoch eher ein Auslöser und nicht die Ursache für diese Veränderungen gewesen, die von den befragten Beschäftigten und Betriebsräten teilweise als belastend wahrgenommen werden (Kapitel 4.5). Gleichzeitig kommen unterschiedliche Studien zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn positive Effekte auf die Zufriedenheit der Beschäftigten hatte (Kapitel 4.5). Bossler und Broszeit (2017) zeigen dabei jedoch, dass sich die gestiegene Entlohnungs- und Arbeitszufriedenheit nicht auf die Arbeitsmotivation ausgewirkt hat. Zudem fallen die Effekte auf die Zufriedenheit ambivalent aus, je nachdem, ob die Beschäftigten persönlich vom Mindestlohn profitiert haben oder bereits vor dessen Einführung etwas oberhalb der Mindestlohnschwelle vergütet wurden (Kapitel 4.5).

6.1.3 Zusammenfassung

Nach derzeitigem Stand der Mindestlohnforschung ist es im Zuge der Mindestlohneinführung und -erhöhung zu einem Anstieg der Arbeitskosten in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben gekommen. Die individuellen Verdienstanstiege der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten (Kapitel 4.2) spiegeln sich somit in den betrieblichen Lohnkosten wider, die Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme fallen allerdings gering aus. Auswirkungen auf die betriebliche wie auch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität können im Gegenzug jedoch nicht festgestellt werden. Die Betriebe haben ihr Weiterbildungsangebot nicht angepasst (Kapitel 4.5) und die positiven Effekte des Mindestlohns auf die Zufriedenheit der Beschäftigten übersetzen sich nicht in eine gesteigerte Arbeitsmotivation und Arbeitsproduktivität.

Tabelle 6.2 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnisse zu Arbeitskosten und Produktivität

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
Arbeitskosten	Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020)		
Arbeitsproduktivität		Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020)	
Arbeitsorganisation	es liegen bisher keine (quantitativen) kausalen Studien vor		
Arbeitsmotivation		Bossler und Broszeit (2017)	
Weiterbildung*		Bellmann et al. (2017b) Bachmann et al. (2020) Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020)	
Zufriedenheit*	Bossler und Broszeit (2017) Gülal und Ayaita (2018) Pusch und Rehm (2017) Bachmann et al. (2020)		

* Forschungsergebnisse zu dieser Zielgröße werden ausführlich in Kapitel 4.5 diskutiert.

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

6.2 Investitionen

Die Investitionen von Unternehmen in Sachkapital wie Maschinen oder Anlagen sind laut Statistischem Bundesamt in den Jahren vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stetig gestiegen (Mindestlohnkommission 2020b). Gegenläufige Entwicklungen zeigen sich für den selben Zeitraum in einer Pro-Kopf-Perspektive auf Basis des IAB-Betriebspanels (Bossler et al. 2018). Die Investitionen je Beschäftigten waren demnach im Unterschied zum Aggregat rückläufig.⁷⁸

6.2.1 Wirkungszusammenhänge

Welche Konsequenzen die Einführung des Mindestlohns für die Investitionstätigkeit von Betrieben hat, ist aus theoretischer Sicht nicht eindeutig (Bossler et al. 2020).

Bereits vor Einführung ist es möglich, dass Betriebe aufgrund regulatorischer Unsicherheiten weniger investieren. Ex post können durch den Mindestlohn gestiegene Lohnkosten Einsparungen an anderen Stellen hervorrufen und damit z. B. die Investitionen sinken lassen. Negative Effekte sind insbesondere in der kurzen Frist zu erwarten, wenn geplante Investitionen ausbleiben oder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, auch weil alternative Anpassungsmechanismen wie eine Verschiebung hin zu mehr Kapital- und weniger Arbeitseinsatz kurzfristig nicht realisierbar sind.

Mittel- bis langfristig ist es hingegen möglich, dass der Mindestlohn die Investitionen steigen lässt, um die erhöhten Kosten des Produktionsfaktors Arbeit auszugleichen. Dabei können zum einen **Sachkapitalinvestitionen** genutzt werden, die Produktivität insgesamt anzuheben oder den nun relativ verteuerten Faktor Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Zum anderen können

⁷⁸ Als weiteren möglichen Erklärungsgrund für die unterschiedlichen Befunde der beiden Datenquelle führen Bossler et al. (2018) an, dass im IAB-Betriebspanel keine Neugründungen berücksichtigt werden.

Humankapitalinvestitionen dazu beitragen, die Produktivität der Beschäftigten beispielsweise durch betriebliche Weiterbildung zu erhöhen (Kapitel 4.5 und 6.1).

6.2.2 Evaluation

Die Effekte des Mindestlohns auf die Investitionstätigkeit wurden in mehreren kausalen Wirkungsanalysen untersucht. Mit Blick auf die Sachkapitalinvestitionen sind hier die Ergebnisse der DiD-Schätzungen auf Basis des IAB-Betriebspanels von Bossler et al. (2018; 2020) zu nennen. Ergänzt werden diese um die Befunde der qualitativen Studien von Koch et al. (2018; 2020). Für die mindestlohninduzierten Veränderungen der betrieblichen Investitionen in Humankapital sei auf die Ergebnisse in Kapitel 4.5 und 6.1 verwiesen.

Tabelle 6.3 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Investitionen

Autor (Jahr)	Methode ⁷⁹	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
Bossler et al. (2018)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2015	kein Effekt auf Investitionen und Erweiterungsinvestitionen
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2017	kurzfristiger negativer Effekt auf Investitionen und Erweiterungsinvestitionen bei Einführung, bei Erhöhung nur auf Investitionen je Beschäftigten

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Deskriptive Analysen auf Basis von VGR-Daten des Statistischen Bundesamts zeigen, dass die Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen auch nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns weiter angestiegen sind (Mindestlohnkommission 2020b). Bossler et al. (2020) stellen allerdings auf Grundlage des IAB-Betriebspanels fest, dass bereits vor dem Jahr 2015 strukturelle Unterschiede im Investitionsverhalten zwischen vom Mindestlohn betroffenen und vom Mindestlohn nicht betroffenen Betrieben bestanden haben. Die investierten Summen vom Mindestlohn betroffener Betriebe lagen dabei im Durchschnitt deutlich unter denen der Vergleichsgruppe. Weitere deskriptive Auswertungen von Bossler et al. (2020) deuten darauf hin, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe ihre Investitionssummen in den Jahren um die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns kurzfristig verringert haben.

Dieser Zusammenhang wird *kausal*-analytisch bestätigt. Nachdem Bossler et al. (2018) mittels eines DiD-Ansatzes auf Betriebsebene bis zum Ende des Jahres 2015 keine mindestlohninduzierten Effekte auf das jährliche betriebliche Investitionsniveau finden konnten, kommen sie in ihren neueren Analysen auf Basis des IAB-Betriebspanels bei erweitertem Betrachtungszeitraum zu gegenteiligen Ergebnissen (Bossler et al. 2020). Demnach haben sich aufgrund der Mindestlohneinführung die Gesamtinvestitionen im Jahr 2015 in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um rund 30 Prozent verringert, die Investitionen je Beschäftigten um 24 Prozent. Ähnliche Effekte zeigen sich bei den Erweiterungsinvestitionen.⁸⁰ Mit Blick auf die Mindestlohnerhöhung finden Bossler et al. (2020) negative Effekte lediglich für die Investitionen je Beschäftigtem im Jahr 2017. Die Betriebe haben demnach vor allem unmittelbar nach Einführung des Mindestlohns ihr Investitionsverhalten

⁷⁹ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

⁸⁰ Bossler et al. (2018) argumentieren, dass Unternehmen im Zuge der Mindestlohneinführung womöglich weiterhin Ersatzinvestitionen tätigen, aber auf Erweiterungsinvestitionen verzichten, die dem Ausbau der Betriebskapazitäten dienen. Erweiterungsinvestitionen werden in deren Analysen darum separat betrachtet.

angepasst. Anhaltende Effekte des Mindestlohns auf das jährliche Investitionsniveau sind hingegen nicht festzustellen.

Leitfadengestützte Interviews mit Beschäftigten und Betriebsräten aus Branchen mit hoher Mindestlohn Betroffenheit von Koch et al. (2018; 2020) zeigen, dass eher wenige Betriebe mit einer Veränderung im Investitionsverhalten auf den Mindestlohn reagiert haben. Nur vereinzelt geben Befragte an, aufgrund des Mindestlohns entweder in Technologien investiert oder aber infolge gestiegener Lohnkosten keine Mittel mehr für Investitionen zur Verfügung zu haben. Inwieweit der Mindestlohn ursächlich für diese Anpassungen oder nur Auslöser bereits geplanter Veränderungen war, bleibt offen.

6.2.3 Zusammenfassung

Auf Basis der vorliegenden Analysen scheint es im Zuge des Mindestlohns allenfalls zu kurzfristigen Reaktionen im Investitionsverhalten der Unternehmen gekommen zu sein. Jüngste Forschungsergebnisse zeigen, dass die Einführung und die erste Erhöhung im jeweiligen Jahr die Investitionen in Sachkapital auf betrieblicher Ebene gesenkt haben. Investitionen in Humankapital in Form von Aus- und Weiterbildung hat der gesetzliche Mindestlohn nicht beeinflusst, wie die Ergebnisse in Kapitel 4.5 deutlich gemacht haben.

Tabelle 6.4 Übersicht über Zielgrößen und Evaluationsergebnissen zu Investitionen

Zielgröße	Kausaler mindestlohninduzierter Effekt		
	positiv	kein Effekt	negativ
Sachkapitalinvestitionen		Bossler et al. (2018)	Bossler et al. (2020)
Humankapitalinvestitionen			
Weiterbildung*		Bellmann et al. (2017b) Bachmann et al. (2020) Bossler et al. (2018) Bossler et al. (2020)	

* Forschungsergebnisse zu dieser Zielgröße werden ausführlich in Kapitel 4.5 diskutiert.

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

6.3 Preise

Die Inflation hat sich zwischen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 / 2009 und der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 abgeschwächt. Das zeigt die Entwicklung des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts. Teuerungsraten deutlich über 2 Prozent wie vor der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise hat es seitdem nicht mehr gegeben. Im Jahr 2014 sind die Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahreswert um 1,0 Prozent gestiegen.

6.3.1 Wirkungszusammenhänge

Eine mögliche Anpassungsreaktion von Betrieben auf die Einführung oder Erhöhung des Mindestlohns und den damit verbundenen Anstieg der Lohnkosten stellt die **Anpassung der Preise** dar. Inwieweit Unternehmen die Preise ändern können, hängt von ihrer jeweiligen Wettbewerbssituation und Preissetzungsmacht ab. Je nach Marktstruktur und Anzahl der Betriebe, die ihre Preise erhöhen, kann der Mindestlohn einen beobachtbaren Effekt auf die **gesamtwirtschaftlichen Verbraucherpreise** haben.

6.3.2 Evaluation

Die Preisreaktionen der Unternehmen auf den Mindestlohn waren bisher Gegenstand verschiedener Unternehmensbefragungen (Bellmann et al. 2016; Statistisches Bundesamt 2017a, 2017b, 2018) und der qualitativen Studie von Koch et al. (2020). Die bisher einzige Kausalanalyse liefert Link (2019) auf Basis von Daten des ifo-Geschäftsklimaindex.

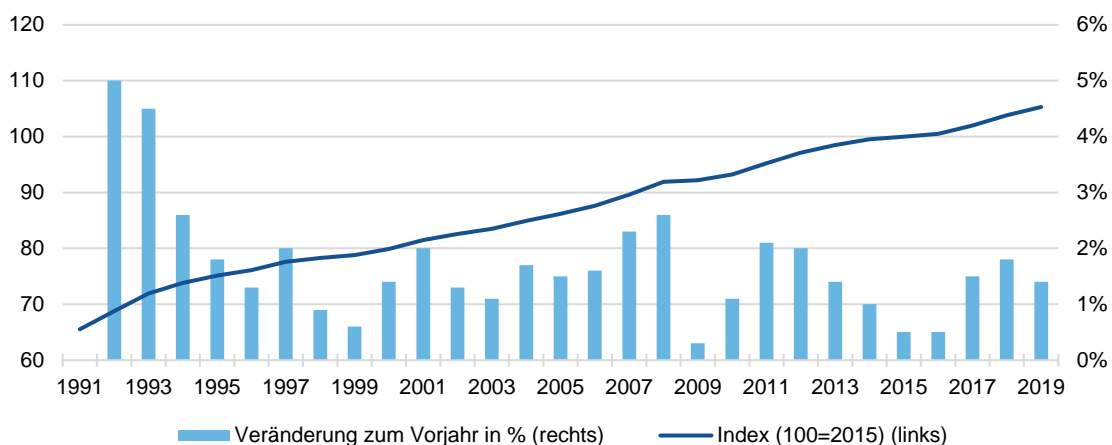
Tabelle 6.5 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Preisen

Autor (Jahr)	Methode ⁸¹	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
Link (2019)	DiD-R (*)	ifo-Geschäftsklimaindex, BA	2011-2017	positiver Effekt auf die Preise vor allem direkt nach Einführung und Erhöhung

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Deskriptive Analysen des Verbraucherpreisindex zeigen, dass die Verbraucherpreise in Deutschland in den beiden Jahren unmittelbar nach der Mindestlohneinführung 2015 und 2016 jeweils um 0,5 Prozent gestiegen sind. Damit setzte sich der Trend sinkender Teuerungsraten seit dem Jahr 2012 weiter fort. In den Folgejahren 2017 bis 2019 zogen die Preise mit Wachstumsraten zwischen 1,4 (2019) und 1,8 Prozent (2018) wieder deutlich stärker an. Im Jahr 2018 lagen die Preisssteigerungen damit auf dem höchsten Niveau seit 2012 (Abbildung 6.3).

Abbildung 6.3 Verbraucherpreisentwicklung, als Index (100 = 2015) und Veränderung zum Vorjahr in %, 1991 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos auf Basis von mit Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamts.

Die relativ geringe Inflation unmittelbar nach der Mindestlohneinführung lässt zunächst keine Effekte des Mindestlohns vermuten. Differenziert nach der Mindestlohn Betroffenheit der Wirtschaftszweige zeigt sich jedoch, dass die Preise in den vom Mindestlohn betroffenen Branchen⁸² insbesondere 2015 überdurchschnittlich gestiegen sind (Mindestlohnkommission 2020b). Besonders hohe Inflationsraten verzeichnete beispielsweise die Taxibranche mit durchschnittlichen Preissteigerungen um 12,1 Prozent, in Ostdeutschland sogar um 19,8 Prozent im Jahr 2015. Der

⁸¹ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

⁸² Zur Abgrenzung vom Mindestlohn hoch betroffener Branchen siehe Kapitel 2.3.

Anteil der Waren und Dienstleistungen aus den vom gesetzlichen Mindestlohn hoch betroffenen Branchen am gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Verbraucherpreise lag laut Berechnungen der Mindestlohnkommission (2020b) bei rund 36 Prozent im Jahr 2015 und damit in etwa auf dem Niveau der Folgejahre (37 % (2016), 31 % (2017), 32 % (2018), 42 % (2019)). Diese deskriptiven Befunde erlauben allerdings keine Aussage darüber, welcher Anteil der Preissteigerungen tatsächlich kausal auf den Mindestlohn und welcher Anteil auf andere branchenspezifische Entwicklungen zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse von Unternehmensbefragungen zeigen ebenfalls, dass Preissteigerungen infolge des Mindestlohns im Vergleich zu anderen betrieblichen Anpassungsreaktionen relativ häufig genutzt wurden. Laut Auswertungen des IAB-Betriebspanels gaben 18 Prozent der vom Mindestlohn betroffenen Betriebe an, bereits ihre Preise erhöht zu haben, während knapp 8 Prozent dies noch planten (Bellmann et al. 2016). In dem Meinungsbild, das im Rahmen der Verdiensterhebungen vom Statistischen Bundesamt ermittelt wurde, berichteten im Jahr 2015 30 Prozent, im Jahr 2016 bereits 42 Prozent und im Jahr 2017 39 Prozent der betroffenen Betriebe davon, die Absatzpreise aufgrund des Mindestlohns angehoben zu haben (Statistisches Bundesamt 2017a, 2017b, 2018). Im Jahr 2019 lag der Anteil laut einer Randstad ifo-Personalleiterbefragung bei 44 Prozent und war damit die meistgenannte Anpassungsmaßnahme an den Mindestlohn vor der Arbeitszeitreduktion (ifo Institut 2019, zur Arbeitszeitanpassung siehe Kapitel 5.2).

Die qualitativen Untersuchungen von Koch et al. (2020) und Koch et al. (2018) zeigen ebenfalls, dass zahlreiche befragte Betriebe Anpassungen der Absatzpreise mit dem Mindestlohn in Verbindung bringen oder ihn zumindest als eine von mehreren Ursachen für Preiserhöhungen ansehen. Ob eine Preiserhöhung als Anpassung an den gesetzlichen Mindestlohn überhaupt möglich ist, hängt neben dem Wettbewerbsumfeld auch von der Zahlungsbereitschaft der Kundinnen und Kunden ab. Um die Akzeptanz auf Kundenseite zu erhöhen, nutzten die betroffenen Betriebe vor allem eine intensive und aktive Kommunikationsstrategie. Mit Blick auf unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen haben Bossler et al. (2018) die Anpassungsmaßnahmen im Jahr 2015 in grenznahen Regionen und solchen im Landesinneren jeweils von Ost- und Westdeutschland verglichen. Ihren Analysen zufolge wurden bei vom Mindestlohn betroffenen Betrieben in Ostdeutschland in Grenznähe häufiger Preisanpassungen vorgenommen als im Landesinneren, trotz der erhöhten Konkurrenz aus dem benachbarten Ausland. Als mögliche Begründung führen Bossler et al. (2018) die Branchenstruktur vom Mindestlohn betroffener, ostdeutscher Betriebe in Grenznähe an: Sie gehören auch in dieser Region vermehrt dem Dienstleistungssektor und dem Gastgewerbe an, deren Preisgestaltung direkt von den Lohnkosten bestimmt werde. In Westdeutschland war dieses regionale Muster bei der Übersetzung erhöhter Lohnkosten in erhöhte Absatzpreise nicht zu erkennen.

Die *Kausalanalyse* von Link (2019) nutzt Daten des ifo-Geschäftsklimaindex in Kombination mit Daten der Bundesagentur für Arbeit für DiD-Schätzungen. Die Studie findet mindestlohninduzierte Preissteigerungen sowohl für die Zeit unmittelbar nach der Einführung als auch unmittelbar nach der ersten Erhöhung des Mindestlohns. Die Weitergabe erhöhter Arbeitskosten in Form von Preissteigerungen hat demnach sehr schnell und in sehr hohem Ausmaß stattgefunden: Laut Link (2019) hat ein 10-prozentiger mindestlohnbedingter Anstieg der Arbeitskosten zu einer Preissteigerung um 8,9 Prozent bei den Dienstleistungen und um 6,7 Prozent im produzierenden Gewerbe geführt.

6.3.3 Zusammenfassung

Nach aktuellem Forschungsstand ist es in vom Mindestlohn betroffenen Branchen zu spürbaren Preissteigerungen gekommen, betroffene Betriebe haben also mit Preissteigerungen auf den

Mindestlohn reagiert. Darauf verweisen deskriptive Analysen ebenso wie Unternehmensbefragungen. Der Befund wurde bisher von einer kausalen Wirkungsanalyse bestätigt. Die beobachtbaren Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau fallen aber gering aus.

6.4 Privater Konsum

Die Konsumausgaben privater Haushalte in Deutschland weisen seit dem Jahr 2010 einen positiven Verlauf auf. VGR-Daten des Statistischen Bundesamts weisen jährliche Steigerungsraten von bis zu 2 Prozent aus. Der private Konsum hat damit in der letzten Dekade einen wichtigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geleistet (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2019).

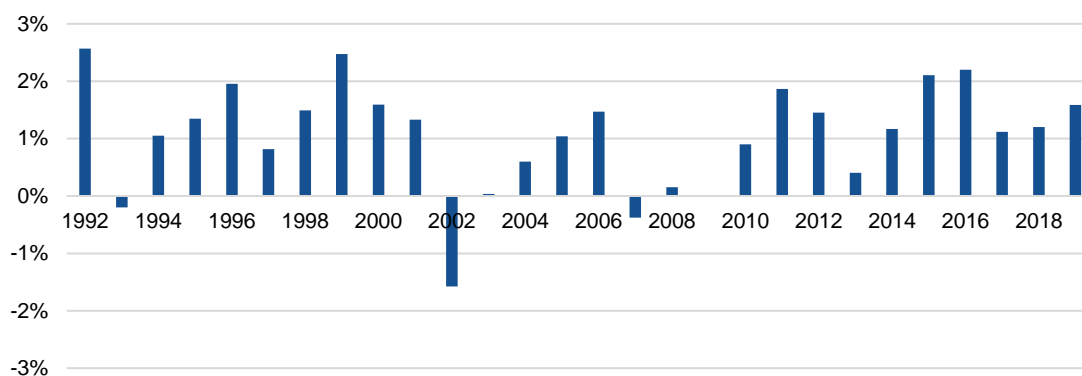
6.4.1 Wirkungszusammenhänge

Der Mindestlohn kann ausgehend von den Effekten auf Beschäftigung, Bruttostundenlöhne und Arbeitszeit die Bruttomonatslöhne verändern. Steigende Monatslöhne gehen in der Regel mit einem höheren Haushaltsnettoeinkommen einher (Kapitel 4.2). Ob eine Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens eine Anpassung der **privaten Konsumausgaben** zur Folge hat, hängt u. a. von der **Konsumquote** der profitierenden Haushalte ab. Infolge von Veränderungen auf der Einkommensseite kann es zu einer Anpassung der Konsumquote kommen. Haushalte mit hohem Einkommen verwenden im Schnitt einen geringeren Anteil ihres Einkommens für Konsumzwecke als Niedrigeinkommens-Haushalte.

6.4.2 Evaluation

Bislang liegen lediglich *deskriptive* Analysen zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf den privaten Konsum vor. Laut VGR-Daten sind die Konsumausgaben der privaten Haushalte in den Jahren nach der Mindestlohneinführung preisbereinigt um 2,2 (2015) bzw. 2,1 (2016) Prozent gestiegen (Abbildung 6.4). Im Jahr 2017 fiel der Zuwachs mit 1,1 Prozent etwas schwächer aus, steigt seitdem aber kontinuierlich an (Mindestlohnkommission 2020b). Vor Einführung des Mindestlohns zeigen sich im Vergleich dazu deutlicher größere Schwankungen im privaten Konsum.

Abbildung 6.4 Preisbereinigte Konsumausgaben privater Haushalte in Deutschland, Veränderung zum Vorjahr in %, 1992 bis 2018



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis von VGR-Daten des Statistischen Bundesamts.

Mit Schröder et al. (2020a) liegt bislang eine Studie vor, die die Auswirkungen des Mindestlohns auf den privaten Konsum deskriptiv analysiert. Die Autorinnen und Autoren nutzen dafür Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2013.⁸³ In ihren Analysen zeigen Schröder et al. (2020a) zunächst, dass der absolute Konsum mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen steigt, die Konsumquote aber sinkt. Anhand der Berechnung bivariater Elastizitäten zwischen Bruttostundenlöhnen, Arbeitszeit, Monatsbruttolohn, Haushaltsnettoeinkommen und Haushaltskonsum kommen die Autorinnen und Autoren im Weiteren zu dem Schluss, dass bei Haushalten mit niedrigem Einkommen mit höheren Bruttostundenlöhnen gerade aufgrund der hohen Konsumquote auch ein Anstieg des Konsums verbunden ist. Zusätzliches Einkommen infolge von Lohnerhöhungen wird von diesen Haushalten vor allem für Grundbedürfnisse wie Nahrungsmittel oder Wohnen verwendet.

Kombiniert mit dem positiven Effekt des Mindestlohns, den Schröder et al. (2020a) auf Basis kausaler Wirkungsanalysen auf das Haushaltsnettoeinkommen feststellen (Kapitel 4.2), schließen die Autorinnen und Autoren auf einen positiven Effekt des Mindestlohns auf den privaten Konsum. Allerdings wirken sich Erhöhungen des individuellen Bruttostundenlohns u. a. bedingt durch das Steuer- und Transfersystem nicht direkt und in gleichem Umfang auf den Konsum aus.

6.4.3 Zusammenfassung

Kausale Studien, die die direkten Auswirkungen des Mindestlohns auf den privaten Konsum untersuchen, liegen nicht vor. Die deskriptive Analyse von VGR-Daten und die indirekte Bestimmung des Effekts über Haushaltseinkommen und Konsumquoten (Schröder et al. 2020a) deuten auf einen positiven Effekt des Mindestlohns auf den Konsum hin. Demnach hat der Mindestlohn die Konsumausgaben vom Mindestlohn betroffener privater Haushalte seit seiner Einführung im Jahr 2015 erhöht.

6.5 Gewinne

Unternehmensgewinne weisen im Zeitverlauf bis zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns starke, meist konjunkturell bedingte Schwankungen auf. Das verdeutlichen die Zeitreihen der VGR. Nachdem die Unternehmensgewinne mit Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2010 und 2011 deutlich angestiegen waren, fielen die jährlichen Veränderungsraten in den Folgejahren sehr volatil aus (Mindestlohnkommission 2020b).

6.5.1 Wirkungszusammenhänge

Durch den Mindestlohn steigende Arbeitskosten können, sofern sie nicht über Anpassungsmechanismen wie Beschäftigungsabbau (Kapitel 5.1), Arbeitszeitverkürzung (Kapitel 5.2), Produktivitätssteigerungen (Kapitel 6.1), rückläufige Investitionen (Kapitel 6.2) oder Preiserhöhungen (Kapitel 6.3) kompensiert werden, zu rückläufigen Gewinnen der betroffenen Betriebe führen. Je nach Marktsituation gehen mindestlohnbedingte Veränderungen der **Profitabilität von Unternehmen** in der langen Frist entweder mit einer Umverteilung von Renten⁸⁴ zwischen Unternehmen und Beschäftigten oder mit Marktaustritten (Kapitel 6.6) einher. Kurzfristige Verluste lassen sich hingegen leichter durch Rückstellungen oder über den Kapitalmarkt ausgleichen (Bossler et al. 2020).

⁸³ Die EVS bietet detaillierte statistische Informationen zu Einkommenssituation und Konsumausgaben der privaten Haushalte in Deutschland und erscheint alle fünf Jahre. Die EVS 2018 wurde im April 2020 veröffentlicht.

⁸⁴ In der klassischen mikroökonomischen Theorie wird der Begriff der Rente zur Beschreibung des ökonomischen Nutzens verwendet.

6.5.2 Evaluation

Die einzigen kausal-analytischen Studien zu Mindestlohneffekten auf Gewinne bieten die DiD-Analysen von Bossler et al. (2018; 2020) auf Basis des IAB-Betriebspanels. Darüber hinaus wurden die Wirkungen des Mindestlohns auf Unternehmensgewinne qualitativ von Koch et al. (2018) untersucht.

Tabelle 6.6 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zu Unternehmensgewinnen

Autor (Jahr)	Methode ⁸⁵	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
Bossler et al. (2018)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2015	kein Effekt
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2017	negativer Effekt der Mindestlohneinführung 2015 und 2016, kein Effekt der Mindestlohnerhöhung

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

Deskriptive Analysen basierend auf der VGR zeigen, dass die Gewinne deutscher Unternehmen direkt nach der Mindestlohneinführung um 3,5 Prozent und im Jahr 2016 sogar um 6,8 Prozent angestiegen sind (Mindestlohnkommission 2020b). In den Jahren 2017 bis 2019 schwankten die Veränderungsraten zwischen -2,3 (2019) und +1,6 Prozent (2018). Die Zielgröße bleibt also auch nach der Mindestlohneinführung im Vergleich zu anderen hier betrachteten Kennzahlen volatil. Hohe Schwankungen wie sie in den 2000er Jahren zu beobachten waren, sind allerdings zuletzt nicht mehr aufgetreten.

Bossler et al. (2020) kommen im Rahmen ihrer *kausalen* DiD-Analysen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels hingegen zu dem Ergebnis, dass die Mindestlohneinführung einen negativen Effekt auf die betriebliche Profitabilität hatte. Die Autorinnen und Autoren messen Profitabilität dabei als Umsatz abzüglich Vorleistungen und Arbeitskosten und führen den identifizierten Effekt auf erhöhte Personalkosten aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns zurück. Die erste Mindestlohnerhöhung hat sich laut Bossler et al. (2020) hingegen nicht auf die betriebliche Profitabilität ausgewirkt. Die Autorinnen und Autoren berechnen, dass die Gewinne im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 in den vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um knapp 12 Prozent niedriger ausgefallen sind. Die Vorgängerstudie ermittelt auf Basis eines kürzeren Betrachtungszeitraums einen Effekt von 9 Prozent, der allerdings lediglich auf dem 10 Prozent-Niveau statistisch signifikant ist und somit nicht präzise geschätzt werden konnte (Bossler et al. 2018).

Auch die qualitative Studie von Koch et al. (2018) zeigt, dass der Mindestlohn in einigen Fällen die Ertragslage der Betriebe beeinflusst hat. Sie identifizieren drei Gruppen von Unternehmen: In der ersten Gruppe wird von keinen oder geringen Gewinnrückgängen aufgrund des Mindestlohns berichtet. Zur zweiten Gruppe zählen Betriebe, die größere Gewinneinbußen akzeptieren mussten, ohne dass ihre Wettbewerbsfähigkeit in Gefahr war. Die dritte Gruppe umfasst einige wenige Betriebe, die durch den Mindestlohn in existenzielle Probleme geraten sind. Hierbei handelt es sich vor allem um Unternehmen aus personalintensiven Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck.

⁸⁵ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

6.5.3 Zusammenfassung

Die empirische Evidenz zu den mindestlohninduzierten Effekten auf Unternehmensgewinne ist mit zwei Kausalanalysen bislang begrenzt. Sie ermitteln in der kurzen Frist negative Effekte auf die Ertragslage der Betriebe infolge gestiegener Lohnkosten. Die statistische Signifikanz ist allerdings eingeschränkt.

6.6 Unternehmensdynamik und Wettbewerbsintensität

Die Unternehmensdynamik und die Wettbewerbsintensität sind wichtige Indikatoren des wirtschaftlichen Strukturwandels. Sie finden Ausdruck in der Zahl der Gründungen und Schließungen von Unternehmen und dem damit verbundenen Konkurrenzdruck auf den jeweiligen Märkten. Vor Einführung des Mindestlohns folgte die Dynamik in Deutschland einem abnehmenden Trend. Sowohl die Zahl der Gewerbeanzeigen als auch der Gewerbeabmeldungen und Insolvenzverfahren ist stetig zurückgegangen (Mindestlohnkommission 2020b).

6.6.1 Wirkungszusammenhänge

Unternehmensgründungen wie -schließungen sind vor dem Hintergrund ihrer wettbewerblichen Rahmenbedingungen zu betrachten. Die Einführung des Mindestlohns kann den **Wettbewerbsdruck** für Betriebe unterschiedlich beeinflussen (Bossler et al. 2018). So kann sich der Wettbewerbsdruck einerseits erhöhen, falls gestiegene Lohnkosten über eine Anhebung der Produktpreise (Kapitel 6.3) weitergegeben werden müssen und Unternehmen in der Folge nicht mehr konkurrenzfähig sind. Andererseits kann es im Falle von **Marktaustritten** oder weniger **Markteintritten** aufgrund des Mindestlohns zu einer Abmilderung des Wettbewerbsdrucks kommen (Bossler et al. 2018). Mindestlohnbedingte Marktaustritte – also Firmenschließungen – erfolgen dann, wenn es den betroffenen Unternehmen nicht gelingt, die mit dem Mindestlohn verbundenen Kostensteigerungen, anderweitig zu kompensieren. Geringere Gewinnerwartungen können auf der anderen Seite die Attraktivität von Markteintritten verringern, wenn die Mindestlohneinführung droht, die Profitabilität von Unternehmen zu senken (Kapitel 6.5), und diese Wirkung antizipiert wird.

Als Reaktion auf einen möglicherweise erhöhten Wettbewerb infolge des gesetzlichen Mindestlohns könnten Unternehmen sich zu einer verstärkten **Auslagerung von Produktionsprozessen oder Betriebsteilen** ins Ausland entscheiden (Bossler et al. 2020). Bei gleichwertiger Produktivität und Qualität im Produktionsprozess und gleichzeitig niedrigeren Personalkosten stellt das Outsourcing eine aus betrieblicher Sicht rationale Entscheidung dar. Die Auslagerung von Betriebsteilen geht aber ebenfalls mit Kosten einher, etwa für Qualitätskontrolle und Logistik. Theoretisch ist es darum ebenso möglich, dass der Mindestlohn zu einer vermehrten **Eingliederung von Betriebsteilen** führt (Bossler et al. 2020). Eine verstärkte Kontrolle über den Ablauf von Produktionsprozessen und ein optimaler Einsatz des Personals kann hier die Motivation sein. Denkbar ist dies vor allem bei inländischen Eingliederungsaktivitäten, weil infolge des MiLoG bundesweit eine einheitliche Lohnuntergrenze gilt.

6.6.2 Evaluation

Die Effekte des Mindestlohns auf Unternehmensdynamik und Wettbewerbssituation wurden bisher im Rahmen von vier Evaluationen untersucht.

Tabelle 6.7 Literatur-Übersicht zu quantitativen Kausalanalysen zur Unternehmensdynamik und Wettbewerbssituation

Autor (Jahr)	Methode ⁸⁶	Datenquelle	Zeitraum	Ergebnisse
UNTERNEHMENS DYNAMIK				
Bossler et al. (2020)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2017	• kein Einfluss des Mindestlohns auf Ein- und Ausgliederung von Betriebsteilen
Dustmann et al. (2020)	DiD-R	IAB-Arbeitsmarktspiegel	2011-2016	• Rückgang von Unternehmen, v.a. Kleinstbetriebe • verstärkter Wechsel von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von kleineren zu größeren Unternehmen
Lubczyk et al. (2020)	DiD-R/S	MUP, IEB, VSE	2010-2016	• Rückgang solo-selbstständiger Unternehmen
WETTBEWERBSINTENSITÄT				
Bossler et al. (2018)	DiD-B	IAB-Betriebspanel	2011-2015	• Wettbewerbsdruck unverändert, lediglich in Ostdeutschland erhöht

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

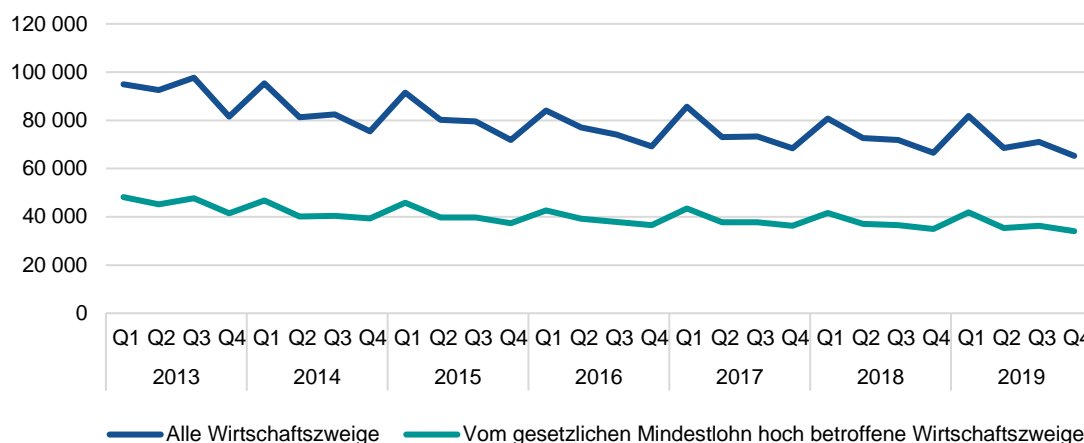
UNTERNEHMENS DYNAMIK

Deskriptive Analysen der Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamts zeigen, dass sich der längerfristig abnehmende Trend bei Gewerbeabmeldungen, Insolvenzverfahren und Gewerbeanzeigen (Abbildung 6.5) mit Einführung des Mindestlohns weiter fortgesetzt hat. Unterschiede zwischen der Gesamtheit aller Wirtschaftszweige und den vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweigen⁸⁷ sind allerdings nicht festzustellen. Die deskriptiven Analysen von Lubczyk et al. (2020) auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Hinweise auf einen Einfluss des Mindestlohns auf die Marktein- und -austritte von Unternehmen sind auf deskriptiver Basis also nicht zu finden.

⁸⁶ R = Regional, B = Betriebsebene, I = Individuell, O = Berufe. (*) Kombinationen aus R, B, I und andere wie Alter, Geschlecht

⁸⁷ Die an dieser Stelle zugrunde gelegte Abgrenzung der vom Mindestlohn hoch betroffenen Wirtschaftszweige ist weniger differenziert als die von der Mindestlohnkommission 2020b üblicherweise genutzte Definition (Kapitel 2.3). Grund für diese Abweichung ist, dass branchenspezifische Auswertungen der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamts nur auf 2-Steller-Ebene möglich sind.

Abbildung 6.5 Entwicklung der Gewerbeanzeigen, 2013 bis 2019



Quelle: Eigene Darstellung Prognos nach Mindestlohnkommission (2020b) auf Basis der Gewerbeanzeigenstatistik des Statistischen Bundesamts.

Die Mindestlohnforschung hat darüber hinaus die Schließungswahrscheinlichkeit von Betrieben in den Blick genommen, um die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Unternehmensdynamik zu evaluieren. Auf Basis des IAB-Betriebspanels finden Bossler et al. (2018) keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen betroffenen und nicht betroffenen Betrieben. Allenfalls sehr stark betroffene Betriebe weisen in der Tendenz ein höheres Schließungsrisiko auf als andere Betriebe. Weil es sich bei dieser Analyse von Bossler et al. (2018) aufgrund der Datenlage um einen reinen Querschnittvergleich handelt, lassen sich aus diesen Ergebnissen allerdings keine kausalen Schlüsse ziehen.⁸⁸

Eine *kausale* Untersuchung zu den Effekten des Mindestlohns auf Betriebsschließungen liefern die regionalen DiD-Analysen von Dustmann et al. (2020) auf Grundlage des IAB-Arbeitsmarktspiegels. Die Autorinnen und Autoren ermitteln einen mindestlohninduzierten Rückgang von Betrieben in den Jahren 2015 und 2016, der insbesondere durch vermehrte Schließungen von Kleinstbetrieben zu erklären ist. Zudem wechseln Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer infolge des Mindestlohns häufiger von kleineren zu großen, produktiveren Betrieben, was auf eine veränderte Größenstruktur der Unternehmen hindeutet. Einen mindestlohninduzierten Rückgang solo-selbstständiger Unternehmen finden zudem Lubczyk et al. (2020) (hierzu auch Kapitel 5.5).

Bossler et al. (2020) untersuchen auf Basis des IAB-Betriebspanels außerdem mindestlohninduzierte Effekte auf die Verlagerung von Betriebsteilen anhand von DiD-Schätzungen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Mindestlohn das Outsourcing-, Ausgliederungs- bzw. Ausgründungsverhalten von betroffenen im Vergleich zu nicht betroffenen Betrieben nicht verändert hat, weder bei der Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 noch bei dessen erster Erhöhung im Jahr 2017.

⁸⁸ Die gleiche methodische Einschränkung gilt für die Regressionsanalysen von Bossler et al. (2018, 2020) zur Rolle des Wettbewerbsdrucks bei verschiedenen Anpassungsreaktionen auf den Mindestlohn. Die Autorinnen und Autoren nutzen dafür Angaben der befragten Betriebe zu Neueinstellungen, Entlassungen, Arbeitszeitreduzierung und Preiserhöhungen infolge des Mindestlohns und prüfen deren Zusammenhang mit der betrieblichen Betroffenheit vom Mindestlohn und dem Wettbewerbsdruck im Rahmen von OLS-Schätzungen.

WETTBEWERBSINTENSITÄT

Bossler und Jaenichen (2017) zeigen basierend auf der IAB-QUEST-Befragung 2016 *deskriptiv*, dass sich für den Großteil der befragten Betriebe die Wettbewerbsposition durch den Mindestlohn nach eigenen Angaben nicht verändert hat. Bossler et al. (2018) stellen auf Basis derselben Daten jedoch fest, dass ein signifikant höherer Anteil der betroffenen Betriebe von einer verschlechterten Wettbewerbsposition im Zuge der Mindestlohneinführung berichtet.

Bossler et al. (2018) liefern darüber hinaus *kausale* Wirkungsanalysen zum Einfluss des Mindestlohns auf den Wettbewerbsdruck. Dafür nutzen sie Daten des IAB-Betriebspanels und identifizieren kausale Effekte über einen DiD-Ansatz auf Betriebsebene. Demnach hat sich der Mindestlohn lediglich im Jahr der Mindestlohneinführung und nur in Ostdeutschland auf den Wettbewerbsdruck der betroffenen Betriebe ausgewirkt. Überregionale Auswirkungen über den gesamten Betrachtungszeitraum 2015 bis 2016 hatte der Mindestlohn demnach nicht.

Im Rahmen ihrer qualitativen Untersuchungen finden Koch et al. (2018; 2020) einerseits Hinweise darauf, dass sich durch den Mindestlohn die Wettbewerbsintensität verringert hat, weil der Preiswettbewerb gedämpft wurde und die Wettbewerbsbedingungen transparenter geworden sind. Andererseits werden einige Fälle beschrieben, in denen der Mindestlohn infolge höherer Personalkosten zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck und sinkenden Gewinnmargen geführt hat. Dies berichten insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen.

6.6.3 Zusammenfassung

Mit Blick auf die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Unternehmensdynamik sind die vorliegenden Forschungsergebnisse nicht eindeutig. Während der Mindestlohn nachweislich zu einer vermehrten Schließung sehr kleiner Betriebe und einer rückläufigen Zahl solo-selbstständiger Unternehmen geführt hat, finden sich keine Effekte auf das Outsourcing-, Ausgliederungs- bzw. Ausgründungsverhalten von Betrieben. Entsprechend wenig eindeutig fallen die ermittelten Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität aus: Lediglich für vom Mindestlohn betroffene Betriebe in Ostdeutschland wird eine Erhöhung des Wettbewerbsdrucks gemessen.

7. Synopse

7.1 Ergebnisse

Fünf Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns liegen zahlreiche wissenschaftliche Analysen zu dessen Auswirkungen vor, die für die vorliegende Gesamtevaluation ausgewertet und in ihren Befunden strukturiert zusammengeführt wurden. Dabei wurden analog zu den zentralen Zielen der Mindestlohneinführung drei Wirkungsfelder unterschieden: (1) Arbeitnehmerschutz, (2) Arbeitsmarkt und (3) Wettbewerb. Eine Vielzahl der Studien konzentriert sich bislang auf mindestlohninduzierte Effekte auf Löhne und Beschäftigung bzw. den Arbeitsmarkt im Allgemeinen. Deutlich weniger Evidenz findet sich im Vergleich zu den Effekten auf die Wettbewerbssituation sowie auf zahlreiche eher indirekte Wirkungskanäle.

Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über empirisch nachgewiesene Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf verschiedene Zielgrößen. Positive, neutrale und negative Auswirkungen sind in der Tabelle anhand der Pfeilrichtungen dargestellt. Aufgeführt sind, sofern verfügbar, quantitative, kausal-analytische Befunde. Bei einigen Fragestellungen sind die Befunde sehr robust und wurden in mehreren Studien nachgewiesen (schwarze Pfeile), bei anderen basiert der aktuelle Kenntnisstand lediglich auf einer Kausalanalyse (blaue Pfeile). Für bestimmte Zielgrößen liegen keine Kausalstudien vor, so dass deskriptive bzw. qualitative Erkenntnisse in die Übersicht einbezogen wurden (graue Pfeile). In Tabelle 7.1 ebenfalls dargestellt ist der Effekt der Mindestloohnerhöhung(en), sofern dazu Untersuchungen vorliegen. Eine Vielzahl an Studien deckt die Anhebungen datenseitig aber noch nicht ab. Allen Evaluationen ist die methodische Herausforderung gemein, den Effekt des Mindestlohns ex-post von anderen Einflussfaktoren zu isolieren.

Tabelle 7.1 Übersicht zu Zielgrößen und Evaluationsergebnissen

Zielgröße	Gesamteffekt Mindestlohn	davon: Effekt Mindestlohn- erhöhung
Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern		
Lohnentwicklung		
Stundenlöhne	↑	→
Monatslöhne	↪	↑
Haushaltseinkommen	↑	→
Lohnverteilung		
Kompression	↑	
Spillover	↪	
Lohnungleichheit	↓	
Lohnmobilität	↑	
Tarifgeschehen		
Bereitschaft zu Tarifverhandlungen	↪	
Tarifbindung	↓	
Tariflöhne	↪	→
Weitere Tarifinhalte	→	→
Soziale Sicherung		
SGB II	↪	
Armutsgefährdung	→	
Schwarzarbeit	↪	
Arbeitsplatzqualität		
Zufriedenheit	↑	
Weiterbildung	→	→
Gesundheit	↑	

Arbeitsmarkt		
Beschäftigung – Kurze Frist bis 2016		
Geringfügige Beschäftigung	↓	
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	↔	
Gesamtbeschäftigung	↔	
Beschäftigung – Mittlere Frist bis maximal 2019		
Geringfügige Beschäftigung	↓	→
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	→	→
Gesamtbeschäftigung	↓	↔
Arbeitszeit		
Vertragliche Arbeitszeit	↓	↔
Tatsächliche Arbeitszeit	↔	
Offene Stellen		
Offene Stellen	→	
Arbeitslosigkeit		
Arbeitslosigkeit	↔	→
Ex-Langzeitarbeitslose	→	
Selbstständigkeit		
Solo-Selbstständigkeit	↓	
Freie Mitarbeit	→	
Leiharbeit	→	
Ausbildung & Praktika		
Ausbildungsplätze	→	
Praktikumsplätze	↔	
Diskussion „Generation Praktikum“	↓	
Wettbewerb		
Arbeitskosten & Produktivität		
Arbeitskosten	↑	↑
Arbeitsproduktivität	→	→
Arbeitsmotivation	→	
Dokumentationsaufwand	↑	
Investitionen		
Sachkapitalinvestitionen*	↔	→
Preise		
Preise	↑	↑
Privater Konsum		
Privater Konsum	↑	
Gewinne		
Unternehmensgewinne	↔	→
Unternehmensdynamik & Wettbewerbsintensität		
Ein- & Ausgliederungen	→	→
Anzahl Unternehmen	↓	
Wettbewerbsdruck	→	

*Für Humankapitalinvestitionen siehe Weiterbildung weiter oben in der Tabelle.

Robustheit des Effekts

↑ robuster kausaler Effekt

↑ kausaler Effekt, aber bislang wenig erforscht

↑ deskriptiver oder qualitativer Befund

Wirkungsrichtung des Effekts

↔ Effektrichtung nicht eindeutig, verschiedene Befunde

↑ Effektrichtung eindeutig

Quelle: Eigene Darstellung Prognos.

a) Arbeitnehmerschutz

Gemäß der verfügbaren Forschungsliteratur hat der Mindestlohn bisher erfolgreich dazu beigetragen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland vor Niedrigstlöhnen zu schützen. Der gesetzliche Mindestlohn hat – wie zahlreiche Studien belegen – die Stundenlöhne am unteren Rand der Lohnverteilung zwischen 2014 und 2016 um rund 6,5 Prozent steigen lassen und tendenziell zu einer Stauchung der Lohnverteilung an der Mindestlohnschwelle geführt.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung war nach derzeitigem Forschungsstand die Mindestlohneinführung, während für die erste Mindestlohnerhöhung im Jahr 2017 bislang keine Lohnsteigerungen nachgewiesen werden konnten. Das primäre Ziel des gesetzlichen Mindestlohns im Bereich Arbeitnehmerschutz wurde somit erreicht, auch die Zufriedenheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland ist aufgrund des Mindestlohns gestiegen.

Gleichwohl zeigen die Evaluationsergebnisse teilweise gegenläufige Anpassungsreaktionen, die die positiven Effekte des Mindestlohns mit Blick auf die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte dämpfen: Aufgrund der Mindestlohneinführung ist es in der kurzen Frist nachweislich zu einer Anpassung der durchschnittlichen vertraglichen Arbeitszeiten gekommen (je nach Abgrenzung zwischen -0,6 % und -5,1 % im Jahr 2015), so dass sich die erhöhten Stundenlöhne nicht in gleichem Maße in steigenden Monatslöhnen und steigenden Haushaltseinkommen niederschlagen. Letztere sind etwa für Armutsrisiko, Transferbezug oder Konsum ausschlaggebend, hängen neben dem Stundenlohn aber insbesondere von Haushaltskonstellation und Erwerbsumfang der Haushaltsmitglieder ab.

Das Zusammenspiel zwischen Mindestlohn und Tarifgeschehen lässt sich auf Basis der verfügbaren, meist deskriptiven und qualitativen Evaluationen nicht eindeutig beschreiben. Tendenziell scheint der Mindestlohn die Bereitschaft zu Tarifverhandlungen und die Tarifbindung nicht nennenswert beeinflusst zu haben. In der sehr heterogenen Tariflandschaft fallen die Wechselwirkungen von Mindestlohn und Tariflöhnen unterschiedlich aus. Es liegt insofern keine eindeutige empirische Evidenz vor, dass der Mindestlohn auch über die Grenze der unmittelbar Betroffenen hinaus zu einer Stärkung des Arbeitnehmerschutzes beigetragen hat oder beitragen kann.

Bei der Festsetzung des Mindestlohns orientiert sich die Mindestlohnkommission gemäß § 9 MiLoG nachlaufend an der Tarifentwicklung. Konzeptionelle Analysen haben außerdem alternative Maße – etwa Pfändungsfreigrenze, Niedriglohnschwelle oder Europäische Sozialcharta – als mögliche Orientierungspunkte zur Festlegung der Höhe des Mindestlohns untersucht. Sie ermitteln auf dieser Grundlage für das Bezugsjahr 2020 einen gesetzlichen Mindestlohn zwischen 9,78 Euro und 12,07 Euro brutto pro Stunde, um einen angemessenen Lebensstandard von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland sicherzustellen.

b) Arbeitsmarkt

Die Ergebnisse der bisherigen Forschung zum zweiten Wirkungsfeld, dem Arbeitsmarkt, stellen dem Mindestlohn mit Blick auf die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen zunächst ein positives Zeugnis aus. Die von vielen Ökonominnen und Ökonomen im Vorfeld befürchteten negativen Beschäftigungseffekte sind infolge der Einführung und ersten Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns nicht eingetreten. Zwar ist die geringfügige Beschäftigung in der kurzen Frist aufgrund des Mindestlohns um 70.000 bis 200.000 Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2015 zurückgegangen. Dieser Rückgang lässt sich jedoch in weiten Teilen durch eine vermehrte Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse direkt nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns erklären. Eindeutig ist die empirische Evidenz in Bezug auf die Arbeitslosigkeit: Der Mindestlohn hatte hier keinen Einfluss. Ausweichreaktionen über Personengruppen, die vom Mindestlohn ausgenommen sind – Auszubildende, bestimmte Praktikantinnen und Praktikanten, ehemals Langzeitarbeitslose sowie unter 18-Jährige ohne abgeschlossene Berufsausbildung – können bisher ebenfalls nicht nachgewiesen werden.

Gleichwohl machen diverse Forschungsergebnisse zu den Effekten des Mindestlohns auf die durchschnittliche Arbeitszeit deutlich, dass ein anderer Anpassungskanal als der Personalbestand genutzt wurde, um das Arbeitsvolumen und damit letztlich die Beschäftigung zu reduzieren bzw. zu steuern. Darüber hinaus finden sich in der Literatur Hinweise, dass Unternehmen weniger mit Entlassungen als vielmehr mit weniger Neueinstellungen auf den Mindestlohn reagiert haben.

c) Wettbewerb

Zum Wirkungsfeld des Wettbewerbs liegen bisher erst wenige Studien vor. Diese deuten darauf hin, dass Unternehmen – neben den Arbeitszeiten – zum Teil Preisanpassungen zur Kompensation der gestiegenen Lohnkosten genutzt haben. Infolge der Mindestlohneinführung wurde eine Preiselastizität von 0,89 Prozent bei Dienstleistungen und von 0,67 Prozent in der Industrie ermittelt.⁸⁹ In der Verbraucherpreisentwicklung schlagen sie sich bislang allerdings kaum nieder.

Wenig Veränderungen zeigen sich auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse mit Blick auf die Arbeitsproduktivität oder das Investitionsverhalten. Auf die Unternehmensdynamik und den Wettbewerbsdruck hat sich der Mindestlohn in Deutschland kaum ausgewirkt. Tendenziell gestiegen ist der Dokumentationsaufwand in den Unternehmen, weil für bestimmte Betriebe die Einführung des MiLoG mit zusätzlichen Dokumentationspflichten einhergegangen ist.

Wie der Mindestlohn die einzelnen Zielgrößen beeinflusst hat, wurde teilweise von mehreren Studien untersucht. Für einige Fragestellungen liefern sie ein einheitliches Bild und robuste empirische Evidenz. Dass der gesetzliche Mindestlohn Stundenlöhne und Arbeitszufriedenheit erhöht, geringfügige Beschäftigung und vertragliche Arbeitszeit reduziert sowie Arbeitslosigkeit, freie Mitarbeit und Arbeitsproduktivität nicht beeinflusst hat, wurde in mehreren Studien nachgewiesen. Für andere Zielgrößen liefern die Analysen aber **unterschiedliche Ergebnisse**. Dazu tragen verschiedene Datensätze, Abgrenzungen, Beobachtungszeiträume und Betrachtungsebenen bei. So finden etwa Analysen auf Basis des SOEP keinen Anstieg der Monatslöhne und keine Spillover-Effekte auf höhere Lohngruppen infolge des Mindestlohns, Untersuchungen auf Grundlage von IAB-Daten dagegen schon. Auch wenn die in den meisten Evaluationen zur Anwendung kommenden kausalen Analysemethoden mittels umfänglicher Robustheitstests diesen Unsicherheiten in der Datengrundlage so weit wie möglich Rechnung tragen und zudem bei der Bestimmung mindestlohninduzierter Effekte auf relative statt auf absolute Änderungen abstellen, bleiben methodische Grenzen. Die vorliegenden Ergebnisse spiegeln dies bei diversen Wirkungskanälen in einer entsprechenden Bandbreite an Schätzergebnissen wider.

Nach derzeitigem Forschungsstand sind die bisherigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarkt und Wettbewerb im Wesentlichen getrieben von der Mindestlohneinführung im Jahr 2015. Von der ersten Anhebung des Mindestlohns von 8,50 Euro auf 8,84 Euro im Jahr 2017 sind kaum nennenswerte Effekte ausgegangen, die zweite und dritte Anhebung in den Jahren 2019 und 2020 ist bislang kaum erforscht. Hinzu kommt, dass sich die Nachwirkungen der Mindestlohneinführung methodisch nicht immer klar abgrenzen lassen von den Effekten einer späteren **Mindestlohnerhöhung**. Mindestlohninduzierte Effekte können mehrere Jahre nachwirken, mit Verzögerung einsetzen oder nach einer kurzfristigen Anpassungsreaktion gegenläufige Entwicklungen hervorrufen. Beispielsweise finden sich in der Literatur Hinweise darauf,

⁸⁹ Ein 10-prozentiger mindestlohnbedingter Anstieg der Arbeitskosten hat demnach zu einer Preissteigerung um 8,9 Prozent bei den Dienstleistungen und um 6,7 Prozent im produzierenden Gewerbe geführt.

dass kurzfristige Arbeitszeitsenkungen von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter der Mindestlohnschwelle in den Folgejahren in Teilen wieder rückgängig gemacht wurden.

Die Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarkt und Wettbewerb hängen von dessen **Umsetzung** ab. Die Literatur beschreibt vielfältige Umgehungsmechanismen, deren Ausmaß jedoch aufgrund der unzureichenden Datenlage noch nicht umfänglich erforscht ist. Sie reichen von einer lückenhaften Arbeitszeiterfassung über unkonforme Lohnmodelle wie z. B. der ungerechtfertigten Anrechnung von Kost und Logis auf den Mindestlohn bis hin zu einer vereinbarten Entlohnung unter Mindestlohn. Schätzungen zufolge wurden im Jahr 2018 zwischen 483.000 (1,3 %) und 2,4 Millionen (6,8 %) Beschäftigte in Deutschland mit einem Stundenlohn unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vergütet. Offizielle Statistiken zur Nichteinhaltung des MiLoG (Non-Compliance) liegen nicht vor. Die Einhaltung des MiLoG wird vom Zoll im Rahmen aufwendiger Verfahren überprüft, die bestehenden Kontrollen können aber nur einen Bruchteil der Unternehmen in Deutschland abdecken. Dass der gesetzliche Mindestlohn Schwarzarbeit gefördert haben könnte, lässt sich nicht belegen, per definitionem aber auch kaum messen. Neben der Lohnuntergrenze ist die Einführung des MiLoG außerdem für bestimmte Betriebe mit erweiterten Dokumentationspflichten einhergegangen. Der zeitliche und finanzielle Mehraufwand, der den betroffenen Betrieben dadurch entstanden ist, wird insgesamt auf rund 11,2 Millionen Arbeitsstunden bzw. 290 Millionen Euro für das Jahr 2019 geschätzt.

7.2 Forschungsbedarfe und Ausblick

Die Mindestlohnforschung hat bislang im Wesentlichen die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 2015 und 2017 untersucht. Für die mittel- bis langfristigen Effekte zeichnen sich in den einzelnen Wirkungskanälen dabei bereits schwächere Effekte ab (etwa im Bereich Beschäftigung), spezifische Analysen sind jedoch insbesondere aufgrund von Verzögerungen bei der Veröffentlichung der Datensätze erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich.

Die Untersuchung mindestlohninduzierter Veränderungen über einen Horizont von mehreren Jahren bleibt auch deswegen abzuwarten, weil der Mindestlohn noch keinen vollständigen Konjunkturzyklus durchlaufen hat. Die Jahre 2015 bis 2019 waren von einer guten Konjunktur und einem hohen Beschäftigungsniveau geprägt. So war die Durchsetzung höherer Preise für viele Unternehmen möglich und zunehmende Engpässe bei der Fachkräftegewinnung dürften die Bereitschaft von Unternehmen gestärkt haben, ihre Beschäftigten auch bei höheren Löhnen zu halten. Die aktuelle Rezession infolge von COVID-19 hat mit einem historischen Höchststand an angemeldeter Kurzarbeit und einem spürbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit Mitte 2020 den deutschen Arbeitsmarkt erreicht. Die Auswirkungen des Mindestlohns auf Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarkt und Wettbewerb während einer Rezession sollten in den kommenden Jahren evaluiert werden.

Zudem macht die Gesamtschau auf die vorliegenden Forschungsergebnisse deutlich, dass der Mindestlohn über vielfältige Kanäle wirken kann. Einige dieser Wirkungskanäle sind bisher jedoch kaum erforscht. Gerade mit Blick auf die bereits genannten Unsicherheiten in den genutzten Datengrundlagen scheint es erstrebenswert, Untersuchungen auf Basis unterschiedlicher Datensätze und Analysemethoden gegenüberzustellen. Vorliegende Studien zu den Effekten auf die Monatslöhne sowie auf Spillover-Effekte machen hier deutlich, dass sich die Ergebnisse systematisch in Abhängigkeit von der genutzten Datengrundlage unterscheiden.

Darüber hinaus ist es für die Forschung von erheblichem Interesse, die Datenbasis zum Mindestlohn weiter zu verbessern. Neben der Umstellung der VSE auf ein jährlich durchgeführtes Unternehmenspanel und einer Erweiterung des Fragenkatalogs des SOEP ist die Schaffung einer geeigneten Verknüpfung von administrativen Daten und Befragungsdaten wünschenswert. Damit ließe sich auch das Ausmaß der Verstöße gegen die Mindestlohnbestimmung in Zukunft besser untersuchen. Die Forschung sollte dabei weiterhin verschiedene methodische Ansätze nutzen, um eine möglichst umfängliche Evaluierung zu gewährleisten.

7.3 Fazit

Der gesetzliche Mindestlohn hat sich nach aktuellem Forschungsstand als arbeitsmarktpolitisches Instrument weitgehend bewährt: Er hat durch höhere Stundenlöhne zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Niedrigstlöhnen beigetragen und war in seiner Umsetzung überwiegend beschäftigungs- und wettbewerbsneutral. Zur Kompensation erhöhter Lohnkosten infolge des gesetzlichen Mindestlohns haben die Betriebe in Deutschland aber teilweise mit Arbeitszeitverkürzung oder Preiserhöhungen reagiert.

Ein nennenswerter Anstieg der monatlichen Lohneinkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund des Mindestlohns lässt sich somit nicht nachweisen, denn höhere Stundenlöhne führen bei verringerter Arbeitszeit nur bedingt zu höheren Monatslöhnen bzw. Haushaltsnettoeinkommen. Hinzu kommt, dass nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland, die mindestlohnberechtigt sind, auch tatsächlich mit dem Mindestlohn vergütet werden. Vielmehr lassen sich diverse Umgehungspraktiken beobachten, deren Ausmaß allerdings nicht valide quantifiziert und von den Zollbehörden derzeit nicht lückenlos überprüft werden kann. Die Lohneffekte des gesetzlichen Mindestlohns beschränken sich bislang auf die unmittelbar betroffenen Beschäftigten am unteren Ende der Lohnverteilung: Spillover-Effekte in höhere Lohngruppe sind nicht eindeutig nachgewiesen, Auswirkungen auf das Tarifgeschehen bislang kaum erkennbar.

Die mittelfristigen Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit ebenso wie auf andere Zielgrößen sind fünf Jahre nach seiner Einführung noch kaum erforscht. Die derzeit verfügbare Literatur deutet an, dass die Auswirkungen des Mindestlohns vor allem auf dessen Einführung, nicht auf dessen erste Anhebung zurückzuführen sind. Für eine abschließende Bewertung mindestlohninduzierter Effekte bedarf es weiterer Forschungsbemühungen mit längerem Beobachtungszeitraum und – idealerweise – verbesserter Datengrundlage.

Ein erweiterter Betrachtungshorizont ermöglicht darüber hinaus die Evaluation des gesetzlichen Mindestlohns in einer Phase des wirtschaftlichen Abschwungs. Im Zuge des pandemiebedingten Konjunktureinbruchs im Jahr 2020 werden die Auswirkungen des Mindestlohns erstmals in einer Rezession beobachtbar.

Literaturverzeichnis

- Ahlfeldt, Gabriel M.; Roth, Duncan; Seidel, Tobias (2018): The regional effects of Germany's national minimum wage. In: *Economics Letters* 172, S. 127–130. DOI: 10.1016/j.econlet.2018.08.032.
- Aretz, Bodo; Arntz, Melanie; Bonin, Holger; Butschek, Sebastian; Dörr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd et al. (2013): Vorbereitende Forschung für die zweite Evaluationsrunde Mindestlöhne. Verbesserung und Erweiterung der Evaluationsmethoden. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim.
- Aretz, Bodo; Arntz, Melanie; Gottschalk, Sandra; Gregory, Terry; Niefert, Michaela; Rammer, Christian (2011): Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen - Branche: Dachdeckerhandwerk. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ifas. Mannheim.
- Arni, Patrick; Eichhorst, Werner; Pestel, Nico; Sperrmann, Alexander; Zimmermann, Klaus (2014): Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland: Einsichten und Handlungsempfehlungen aus der Evaluationsforschung. In: *Schmoller's Jahrbuch. Journal of Applied Social Science Studies* 134, S. 149–182.
- Bachmann, Ronald; Bonin, Holger; Boockmann, Bernhard; Demir, Gökay; Felder, Rahel; Isphording, Ingo et al. (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Essen (RWI Projektbericht).
- Backhaus, Teresa; Müller, Kai-Uwe (2019): Does the German minimum wage help low income households? Evidence from observed outcomes and the simulation of potential effects. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin (DIW Discussion Papers, 1805).
- Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Dummert, Sandra; Ostmeier, Esther (2017a): Mindestlohn: Längsschnittstudie für sächsische Betriebe. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 7).
- Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Dütsch, Matthias; Gerner, Hans-Dieter; Ohlert, Clemens (2016): Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 18).
- Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2017b): Training and minimum wages: first evidence from the introduction of the minimum wage in Germany. In: *IZA Journal of Labor Economics* 6 (1). DOI: 10.1186/s40172-017-0058-z.
- Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2018): Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage. In: *Economic and Industrial Democracy*, S. 1–20. DOI: 10.1177/0143831X18762304.
- Bispinck, Reinhard; Dribbusch, Heiner; Kestermann, Christian; Lesch, Hagen; Lübker, Malte; Schneider, Helena et al. (2019): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Institut der deutschen Wirtschaft, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung. Köln & Düsseldorf.
- Boeri, Tito; van Ours, Jan C. (2013): The economics of imperfect labor markets. 2. ed. Princeton: Princeton University Press. Online verfügbar unter <http://lib.mylibrary.com/detail.asp?id=509585>.
- Böhlke, Nils; Schulten, Thorsten (2014): Die Umsetzung von sektoralen und regionalen Mindestlöhnen in Deutschland. in: Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen.

- Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Hg. v. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung. Bottrop (S. 33-39).
- Bonin, Holger; Isphording, Ingo; Krause, Annabelle; Lichter, Andreas; Pestel, Nico; Rinne, Ulf et al. (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung, Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. IZA Institute of Labor Economics, Evaluation Office Caliendo, SOEP am DIW Berlin. Bonn, Potsdam, Berlin (IZA Research Report, 83).
- Boockmann, Bernhard; Kirchmann, Andrea; Kleinemeier, Rita; Krause-Pilatus, Annabelle; Maier, Anastasia; Nottmeyer, Olga et al. (2020): UNVERÖFFENTLICHT. Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut GmbH. Tübingen, Bonn, Bielefeld.
- Börschlein, Benjamin; Bossler, Mario (2020): Mindestlohn in Deutschland: Löhne, Beschäftigung und Armutsbekämpfung. In: *ifo Schnelldienst* 73 (4), S. 10–13.
- Bosch, Gerhard (2020): Der Deutsche Mindestlohn. Makroskop - Magazin für Wirtschaftspolitik. Online verfügbar unter <https://makroskop.eu/2020/01/der-deutsche-mindestlohn-eine-zwischenbilanz/>.
- Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2012a): Mindestlöhne, Tariflöhne und Lohnungleichheit. In: Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: Springer VS, S. 221–238.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2012b): Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. Expertise im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung. Friedrich Ebert Stiftung. Bonn.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (2013): Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. In: *WSI-Mitteilungen* 66 (6), S. 393–444.
- Bossler, Mario; Broszeit, Sandra (2017): Do minimum wages increase job satisfaction? Micro-data evidence from the new German minimum wage. In: *LABOUR* 31 (4), S. 480–493. DOI: 10.1111/labr.12117.
- Bossler, Mario; Gartner, Hermann; Kubis, Alexander; Küfner, Benjamin; Rothe, Thomas (2019): IAB-Stellenerhebung. Betriebsbefragung zu Stellenangebot und Besetzungsprozessen, Wellen 2000 bis 2016 mit Folgequartalen von 2006 bis 2017. Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (FDZ-Datenreport, 3).
- Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter (2019): Employment Effects of the New German Minimum Wage: Evidence from Establishment-Level Microdata. In: *ILR Review*, S. 1–25. DOI: 10.1177/0019793919889635.
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Börschlein, Benjamin (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Lochner, Benjamin; Betzl, Ute; Feist, Lisa; Wegmann, Jakob (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 4).

- Bossler, Mario; Hohendanner, Christian (2016): Freie Mitarbeit statt Mindestlohn? Werk- und Dienstverträge in deutschen Betrieben vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. In: *Sozialer Fortschritt* Vol. 65 (8), S. 195–201.
- Bossler, Mario; Jaenichen, Ursula (2017): Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht. In: *WS/* 70 (7), S. 482–490. DOI: 10.5771/0342-300X-2017-7-482.
- Bossler, Mario; Schank, Thorsten (2020): Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction. Labor and Socio-Economic Research Center University of Erlangen-Nuremberg. Nürnberg (LASER Discussion Papers, 117).
- Bossler, Mario; Wegmann, Jakob (2019): The German generation internship and the minimum wage introduction: evidence from big data. In: *Applied Economics* 51 (16), S. 1730–1747. DOI: 10.1080/00036846.2018.1528339.
- Braun, Helge; Döhrn, Roland; Krause, Michael; Micheli, Martin; Schmidt, Torsten (2017): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus neoklassisch geprägter Perspektive. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Essen (RWI Projektbericht).
- Brautsch, Hans-Ulrich; Schultz, Birgit (2017): The minimum wage effects on skilled crafts sector in Saxony-Anhalt. Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Halle (IWH Discussion Papers, 31).
- Bruckmeier, Kerstin; Becker, Sebastian (2018): Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin; Bruttel, Oliver (2020): Minimum Wage as a Social Policy Instrument: Evidence from Germany. In: *Journal of Social Policy*, S. 1–20. DOI: 10.1017/S0047279420000033.
- Bruttel, Oliver (2020): Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns - eine Bilanz. In: *ifo Schnelldienst* 73 (4), S. 7–9. DOI: 10.1177/0019793919889635.
- Bruttel, Oliver; Ohlert, Clemens (2020): Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für Geflüchtete. In: *WSI-Mitteilungen* 73 (2), S. 110–118. DOI: 10.5771/0342-300X-2020-2-110.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesregierung (2017): Dreizehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. Berlin.
- Burauel, Patrick; Caliendo, Marco; Grabka, Markus M.; Obst, Cosima; Preuss, Malte; Schröder, Carsten (2020a): The Impact of the Minimum Wage on Working Hours. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (2-3), S. 233–267. DOI: 10.1515/jbnst-2018-0081.
- Burauel, Patrick; Caliendo, Marco; Grabka, Markus M.; Obst, Cosima; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Shupe, Cortnie (2020b): The Impact of the German Minimum Wage on Individual Wages and Monthly Earnings. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (2-3), S. 201–231. DOI: 10.1515/jbnst-2018-0077.
- Burauel, Patrick; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten; Caliendo, Marco; Obst, Cosima; Preuss, Malte (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Lohnstruktur. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo. Berlin.

- Caliendo, Marco (2020): Fünf Jahre Mindestlohn: Einiges erreicht, aber wesentliche Ziele verfehlt. In: *ifo Schnelldienst* 73 (4), S. 23–28.
- Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2018): The short-run employment effects of the German minimum wage reform. In: *Labour Economics* 53, S. 46–62. DOI: 10.1016/j.labeco.2018.07.002.
- Caliendo, Marco; Fedorets, Alexandra; Preuss, Malte; Schröder, Carsten; Wittbrodt, Linda (2017): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform. IZA Institute of Labor Economics. Bonn (IZA Discussion Paper, 11246).
- Caliendo, Marco; Wittbrodt, Linda; Schröder, Carsten (2019): The Causal Effects of the Minimum Wage Introduction in Germany – An Overview. In: *German Economic Review* 20 (3), S. 257–292. DOI: 10.1111/geer.12191.
- CLEVIS Consult (2016): Clevis Praktikantenspiegel 2016. München.
- CLEVIS Consult (2018): Clevis Praktikantenspiegel 2018. München.
- Deutscher Bundestag (2014): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Berlin (Bundestagsdrucksache, 18/1558). Online verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/015/1801558.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Kontrolle der Einhaltung des gesetzlichen Mindestlohns. Berlin (Bundestagsdrucksache, 18/8513).
- Deutscher Bundestag (2016b): Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. März 2016 zum Antrag der Fraktion Die Linke „Mindestlohn sichern – Umgehungen verhindern“ (Bundestagsdrucksache 18/4183) und Bericht des IAB „Arbeitsmarktspiegel – Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohnes“ (Ausschussdrucksache 18(11)504). Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen. Berlin (Ausschussdrucksache, 18(11)558).
- Deutscher Bundestag (2019): Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018 (Bundestagsdrucksache 19/11066.).
- Dingeldey, Irene (2019): Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. In: *Arbeit* 28 (1), S. 55–72. DOI: 10.1515/arbeit-2019-0004.
- Dustmann, Christian; Lindner, Attila; Schoenberg, Uta; Umkehrer, Matthias; vom Berge, Philipp (2020): Reallocation Effects of the Minimum Wage. CReAM: Centre for Research & Analysis of Migration. London (Discussion Paper Series, 07/20).
- Dütsch, Matthias; Himmelreicher, Ralf; Ohlert, Clemens (2019): Calculating Gross Hourly Wages – the (Structure of) Earnings Survey and the German Socio-Economic Panel in Comparison. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 239 (2), S. 243–276. DOI: 10.1515/jbnst-2017-0121.
- Ehrentraut, Oliver; Krämer, Lisa; Kreuzer, Philipp; Moog, Stefan; Weinelt, Heidrun; Bonin, Holger (2020a): UNVERÖFFENTLICHT. Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Prognos AG, IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Freiburg, Bonn.

- Ehrentraut, Oliver; Kreuzer, Philipp; Moog, Stefan; Weinelt, Heidrun (2019): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Rentenentwicklung. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Prognos AG. Freiburg.
- Ehrentraut, Oliver; Weinelt, Heidrun; Huschik, Gwendolyn; Funke, Claudia; Sulzer, Laura (2020b): UNVERÖFFENTLICHT. Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Praktikumsverhältnisse. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Prognos AG. Berlin.
- Falk, Claudia (2018): »Die Aufzeichnung der Arbeitszeit ist das A und O!«. In: *Beamten Magazin* (02).
- Falk, Claudia; Riedel, Robby (2017): Über zwei Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Umsetzung, Wirkungen, Umgehungen und Kontrollen. In: *Soziale Sicherheit* (66(5)), S. 177–186.
- Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. In: *DIW-Wochenbericht* (28), S. 484–491. DOI: 10.18723/DIW_WB:2019-28-1.
- Fedorets, Alexandra; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten; Seebauer, Johannes (2020): Lohnungleichheit in Deutschland sinkt. In: *DIW-Wochenbericht* (7), S. 92–97. DOI: 10.18723/diw_wb:2020-7-1.
- Fedorets, Alexandra; Schröder, Carsten (2017): Economic Aspects of Subjective Attitudes towards the Minimum Wage Reform. Berlin (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 949).
- Feld, Lars P.; Larsen, Claus (2012): Das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland. Kopenhagen, Odense.
- Fitzenberger, Bernd; Doerr, Annabelle (2016): Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland. In: *Journal for Labour Market Research* 49 (4), S. 329–347. DOI: 10.1007/s12651-016-0214-0.
- foodjobs.de (2015): Praktikantenstudie der Lebensmittelbranche 2015. Düsseldorf.
- foodjobs.de (2017): Praktikantenstudie der Lebensmittelbranche 2017. Düsseldorf.
- foodjobs.de (2020): Praktikantenstudie der Lebensmittelbranche 2020. Düsseldorf.
- Frentzen, Katrin; Beck, Martin; Stelzer, Jonas (2018): Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. In: *Wirtschaft und Statistik* (1), S. 35–51.
- Friedrich, Martin (2020): Using Occupations to Evaluate the Employment Effects of the German Minimum Wage. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 240 (2-3), S. 269–294. DOI: 10.1515/jbnst-2018-0085.
- Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Klinger, Sabine; Wanger, Susanne; Weber, Enzo; Zika, Gerd (2017): Arbeitsvolumen so hoch wie nie. IAB-Prognose für 2017/2018. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 21).
- Fuchs, Philipp; Feldens, Stefan; Kalvelage, Georg (2020): UNVERÖFFENTLICHT. Entwicklung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 - Qualitative Erhebung. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. Köln.
- Garloff, Alfred (2019): Did the German Minimum Wage Reform Influence (Un)employment Growth in 2015? Evidence from Regional Data. In: *German Economic Review* 20 (3), S. 356–381. DOI: 10.1111/geer.12200.

- Garming, Hildegard (2016): Auswirkungen des Mindestlohns in Landwirtschaft und Gartenbau: Erfahrungen aus dem ersten Jahr und Ausblick. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, No 53).
- Glemser, Axel; Kuhnert, Astrid; Huber, Huber (2017): Einführung und Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. Eine qualitative Studie im Auftrag des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin (SOEP Survey Papers, 474).
- Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten (2018): Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen. In: *DIW-Wochenbericht* (9), S. 157–166. DOI: 10.18723/DIW_WB:2018-9-3.
- Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen. In: *DIW-Wochenbericht* (14), S. 250–257. DOI: 10.18723/DIW_WB:2019-14-3.
- Gülal, Filiz; Ayaita, Adam (2018): The Impact of Minimum Wages on Well-Being: Evidence from a Quasi-Experiment in Germany. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 969).
- Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo (2016): Neueinstellungen auf Mindestlohniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 12).
- Hafner, Lucas; Lochner, Benjamin (2019): Do Minimum Wages Improve Self-Rated Health? Evidence from a Natural Experiment. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Berlin (IAB-Discussion Paper, 17).
- Heiden, Marleen von der; Himmelreicher, Ralf (2018): Mindestlohn und Lohngerechtigkeit. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 1013).
- Herr, Hansjörg; Herzog-Stein, Alexander; Kromphardt, Jürgen; Logeay, Camille; Nüß, Patrick; Pusch, Toralf et al. (2017): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Düsseldorf.
- Holtemöller, Oliver; Pohle, Felix (2020): Employment effects of introducing a minimum wage: The case of Germany. In: *Economic Modelling* 89, S. 108–121. DOI: 10.1016/j.econmod.2019.10.006.
- IAQ (2020): Arbeitsmarkt: Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage im Überblick. (Orientierungsgrößen 2020). Institut Arbeit und Qualifikation. Online verfügbar unter http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV1.pdf.
- ifo Institut (2019): Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. München (Q4/2019).
- Infratest dimap (2017): Bewertung des gesetzlichen Mindestlohns. Eine Studie von infratest dimap im Auftrag des DGB.
- Jacob-Puchalska, Anita (2016): ifo Schnelldienst 11/2016. In: *ifo Schnelldienst* (11), S. 51–54.
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2020): Niedriglohnbeschäftigung 2018. Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber*innen (IAQ-Report, 5).
- Kann, Kathrin (2018): Der Einfluss des Mindestlohns auf die Verdienststrukturen. In: *Wirtschaft und Statistik* (5), S. 44–56.

- Kathmann, Till (2017): Zum Wechselverhältnis von Mindestlohn und Tarifpolitik. Handlungsstrategien tarifpolitischer Akteure in der Gebäudereinigung, im Einzelhandel und der Metallbranche. Hans Böckler Stiftung (Working Paper Forschungsförderung, 045).
- Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie; Thum, Marcel (2014): Der flächendeckende Mindestlohn. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15 (2), S. 133–157. DOI: 10.1515/pwp-2014-0011.
- Koch, Andreas; Kirchmann, Andrea; Reiner, Marcel; Scheu, Tobias; Boockmann, Bernhard; Bonin (2018): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Zuge der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut GmbH. Tübingen, Bonn, Bielefeld (IZA Research Report, 84).
- Koch, Andreas; Kirchmann, Andrea; Reiner, Marcel; Scheu, Tobias; Zühlke, Anne; Bonin, Holger (2020): Verhaltensmuster von Betrieben und Beschäftigten im Kontext des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, SOKO Institut GmbH. Tübingen, Bonn, Bielefeld.
- Konegen-Grenier, Christiane; Winde, Matthias; Placke, Beate (2017): Bildungsinvestitionen der Wirtschaft 2015. Ausgaben der Unternehmen für Studierende und Hochschulen. IW Koeln, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V. Essen.
- Kugler, Franziska; Schwerdt, Guido; Wößmann, Ludger (2014): Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik. IZA Institute of Labor Economics. Bonn (IZA Standpunkte, 39).
- Lesch, Hagen (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen. Institut der deutschen Wirtschaft. Köln (IW-Report, 13).
- Link, Sebastian (2019): The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages. CESifo. München (CESifo Working Paper, 7575).
- Lubczyk, Moritz; Murmann, Simona; Murmann, Martin (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Solo-Selbstständigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim.
- Mattes, Anselm; Heimeshoff, Ulrich (2017): Evaluierung der Wirksamkeit von Regulierung im Telekommunikationssektor: Konzeptionelle Grundlagen sowie Vorschläge für Ex-post-Evaluationen und Folgeabschätzungsverfahren in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. DIWecon. Berlin, Düsseldorf.
- Mindestlohnkommission (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.
- Mindestlohnkommission (2018a): Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.
- Mindestlohnkommission (2018b): Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.
- Mindestlohnkommission (2020a): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG. Berlin. Online verfügbar unter https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt geprüft am 04.09.2020.

- Mindestlohnkommission (2020b): Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz. Berlin.
- Ohlert, Clemens; Bruttel, Oliver (2018): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Beschäftigungssituation von Geflüchteten. Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (FDZ-Methodenreport, 7).
- Pestel, Nico; Bonin, Holger; Isphording, Ingo; Gregory, Terry; Caliendo, Marco (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. IZA Institute of Labor Economics. Bonn.
- Pusch, Toralf; Rehm, Miriam (2017): Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit. In: *Wirtschaftsdienst* 97 (6), S. 409–414. DOI: 10.1007/s10273-017-2152-z.
- Ripsas, Sven; Tröger, Steffen (2015): 3. Deutscher Startup Monitor. Hg. v. KPMG. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/2015. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/16. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Scheier, Franziska; Plantikow, Arlett; Schramm, Florian (2016a): Die Lage der Praktikantinnen und Praktikanten auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Eine empirische Studie. Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V. Berlin (Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V., 32).
- Scheier, Franziska; Plantikow, Arlett; Schramm, Florian (2016b): Praktikum und Mindestlohn. Ein Faktencheck. Hg. v. DGB Bundesvorstand. Berlin.
- Schmitt, John (2015): Explaining the Small Employment Effects of the Minimum Wage in the United States. In: *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 54 (4), S. 547–581. DOI: 10.1111/irel.12106.
- Schmitz, Sebastian (2019): The Effects of Germany's Statutory Minimum Wage on Employment and Welfare Dependency.** In: *German Economic Review* 20 (3), S. 330–355. DOI: 10.1111/geer.12196.
- Schneider, Friedrich; Boockmann, Bernhard (2015): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2015. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.; Johannes Kepler Universität Linz. Linz, Tübingen.
- Schneider, Friedrich; Boockmann, Bernhard (2020): Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2020. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.; Johannes Kepler Universität Linz. Linz, Tübingen.
- Schröder, Carsten; Göbler, Konstantin; Grabka, Markus M.; Kolb, Chris; Shupe, Cortnie; Caliendo, Marco et al. (2020a): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Haushaltseinkommen, Konsum- und Sparverhalten. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Evaluation Office Caliendo, DIWecon. Berlin.

- Schröder, Carsten; Grabka, Markus M.; Seebauer, Johannes (2020b): Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. Berlin.
- Schubert, Antje; Steinbrecher, Johannes; Thum, Marcel; Weber, Michael (2016): Auswirkungen des flächendeckenden Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Chemnitz; in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer Dresden, der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig und der Handwerkskammer Chemnitz. Dresden (ifo Dresden Studien, 77).
- Späth, Jochen; Brändle, Tobias; Reiner, Marcel; Boockmann, Bernhard (2018): Auswirkungen des Mindestlohns im Bereich der Saisonarbeit. Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission. Unter Mitarbeit von Stefan Preuss. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. Tübingen.
- Statistisches Bundesamt (2016): 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen. Pressemitteilung 121/16 vom 6. April 2016. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017a): Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2017b): Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018): Verdiensterhebung 2017. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und die Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2019a): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Sonderauswertung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Statistisches Bundesamt (2019b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2018, Fachserie 18 Reihe 1.4. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken. Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html, zuletzt geprüft am 04.09.2020.
- Statistisches Bundesamt (2020b): Tarifbindung von Arbeitnehmern. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>, zuletzt geprüft am 16.07.2020.
- Stechert, Marcel (2018): Eine kritische Analyse ausgewählter Effekte unter der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland. In: *Wirtschaft und Statistik* (3), S. 330-355.
- Umkehrer, Matthias; vom Berge, Philipp (2020): Evaluating the Minimum-Wage Exemption of the Long-Term Unemployed in Germany. In: *ILR Review*, S. 1-24. DOI: 10.1177/0019793920907036.
- Verbeek, Hans; Fritz, Benedikt; Knotz, Carlo (2020): Ansätze zur Evaluation von Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Schwarzarbeit. Studie im Auftrag der

- Mindestlohnkommission. ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH. Berlin.
- vom Berge, Philipp; Beste, Jonas; Börschlein, Benjamin; Bossler, Mario; Bruckmeier, Kerstin; Gürtzge, Nicole (2020): Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Stellungnahme zur Schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (4).
- vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram; Krüger, Jonas (2016a): Arbeitsmarktspiegel - Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 12).
- vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Eberle, Johanna; Haepf, Tobias (2018): Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 7). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Forschungsbericht, 10).
- vom Berge, Philipp; Kaimer, Steffen; Copestake, Silvina; Croxton, Daniela; Eberle, Johanna; Klosterhuber, Wolfram (2017): Arbeitsmarktspiegel - Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 2).
- vom Berge, Philipp; Klingert, Isabell; Becker, Sebastian; Lenhart, Julia; Trenkle, Simon; Umkehrer, Matthias (2016b): Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 8).
- Wanger, Susanne; Weber, Enzo (2016): Effekte des gesetzlichen Mindestlohns auf die Arbeitszeit von Minijobbern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Aktuelle Berichte, 23).
- Weinkopf, Claudia; Kalina, Thorsten (2020): Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.